

O *Brexit* e o seu efeito no processo de harmonização fiscal da UE

Duarte Miguel Zuzarte Ferreira da Silva

Proposta de Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Contabilidade

Orientador:

Prof. Doutor Paulo Jorge Varela Lopes Dias, Prof. Auxiliar, ISCTE Business School,
Departamento de Contabilidade

Setembro, 2017

Resumo

O processo de saída do Reino Unido da União Europeia (UE) constituiu a primeira vez que um Estado-Membro abandonou a mesma. Este processo, apelidado de *Brexit*, terá um conjunto de consequências sendo muitas delas ainda desconhecidas.

Este trabalho procura analisar de que modo o *Brexit*, terá ou não, efeitos no processo de harmonização fiscal em curso na UE.

Para tal, numa primeira fase procurou-se perceber de que modo o processo de harmonização contabilística, que decorreu e decorre na UE, poderia ou não ser um ponto de partida para a harmonização fiscal e conclui-se que a harmonização contabilística influencia a própria harmonização fiscal sendo atualmente uma das grandes discussões acerca da harmonização fiscal, se as *International Financial Reporting Standards* (IFRS) podem ou não servir como base normativa da mesma.

Numa segunda fase, estudou-se em que ponto está a harmonização fiscal na UE, isto é, quais os principais progressos registados ao longo deste longo processo, que obstáculos tem enfrentado e de que modo o *Brexit* o vai afetar.

Para tal, analisaram-se as votações dos países nas conferências intergovernamentais ao que se considera o seu grande obstáculo, a substituição da regra da maioria pela regra da maioria qualificada.

Feita esta análise, conclui-se que a harmonização fiscal ainda tem um longo caminho a percorrer e que, com o *Brexit*, a UE deve primeiro procurar clarificar o que pretende do projeto europeu e, após esta discussão, voltar a discutir este assunto e os moldes em que pretende, ou não, concluir uma harmonização fiscal na UE.

Palavras-Chave: União Europeia; *Brexit*; Harmonização Contabilística; Harmonização Fiscal.

JEL Classification System: H20; M41.

Abstract

The United Kingdom's exit from the European Union (EU) marked the first time in its history that a member state abandoned the EU. This process, known as *Brexit*, will have various consequences, although most of them are unknown at this stage of the process.

This dissertation, will analyze which effects the *Brexit* will have in the currently undergoing fiscal harmonization conducted by the EU.

To do such analysis, first it was necessary to understand in what way the accounting harmonization that happened in the EU relates to the fiscal harmonization. We concluded that the accounting harmonization affects the fiscal harmonization and, in fact, one of the major discussions happening right now in the EU is whether or not the IFRS should be one of the basis for the fiscal harmonization.

Then, the analysis of the dissertation shifted to the current state of the fiscal harmonization in the EU, with the focus being on the progresses made, the obstacles it has faced and the impact that *Brexit* might have.

To do such analysis, this dissertation analyzed the stances adopted by the member states at the intergovernmental conferences regarding one of its biggest obstacles, the substitution of the unanimity rule by the qualified majority rule.

The main conclusion that came out of this analysis was that the EU, as a result of the *Brexit*, must clarify its intentions regarding the European project and after this reflection, and only after, should decide if it stills wants to expand and conclude the fiscal harmonization.

Key-Words: European Union; *Brexit*; Accounting Harmonization; Fiscal Harmonization

JEL Classification System: H20; M41

Agradecimentos

Em primeiro lugar quero agradecer ao meu orientador, o Professor Doutor Paulo Dias, por toda a ajuda que me deu ao longo destes 12 meses de trabalho. Demonstrou sempre enorme disponibilidade para me ajudar e aconselhar e o seu papel nesta tese foi fundamental, principalmente por me ter ajudado a perceber que caminho pretendia explorar durante a elaboração da tese, por nunca me ter imposto nenhuma direcção e me ter dado a liberdade necessária para errar e, posteriormente, corrigir esses mesmos erros.

Em segundo lugar quero agradecer ao Professor Doutor Thomas König da *Universität Mannheim* pela amabilidade de me ter fornecido um conjunto de dados cruciais e sem os quais não teria sido possível concluir esta tese da forma por mim idealizada.

Em terceiro lugar quero agradecer a todas as pessoas que me ajudaram ao longo desta tese, sendo a ler capítulos da mesma a meu pedido ou simplesmente por me apoiarem ao longo destes 12 meses de trabalho.

Por fim, mas não menos importantes, queria agradecer aos meus pais por toda a ajuda que me deram ao longo de toda a minha vida e de todo o meu percurso académico já que sem eles esta tese nunca teria sido possível e este trabalho apesar de ser meu é também seguramente deles.

Obrigado a todos os que me ajudaram ao longo de todos estes anos de formação académica, olho para esta tese como o culminar desse longo percurso e sem vocês esta tese não se teria realizado. Opto por não nomear ninguém pois não quero ser injusto nem me esquecer de nenhum nome.

Despeço-me com um sentido obrigado e dedico esta tese aos meus avós que infelizmente já não estão presente e que não tiveram oportunidade de me ver concluir este percurso mas que certamente estarão orgulhosos. Assim, dedico-lhes este trabalho e presto-lhes assim uma pequena mas sentida homenagem.

Obrigado a todos.

Índice

1. Introdução	1
1.1. Objetivos do Estudo	1
1.2. Justificação do Tema	2
1.3. Metodologia Utilizada	3
1.4. Breve descrição da organização da tese	4
2. Revisão de Literatura	5
2.1. A Harmonização Contabilística Internacional	5
2.1.1. Breve História da Harmonização Contabilística	5
2.1.2. Harmonização e Normalização Contabilística	6
2.1.3. Necessidade de Harmonização Contabilística.....	7
2.1.4. Principais obstáculos à Harmonização Contabilística	8
2.1.5. Principais vantagens e benefícios da Harmonização Contabilística.....	8
2.1.6. Harmonização Contabilística na UE.....	9
2.1.7. Paralelos entre a Harmonização Contabilística e a Harmonização Fiscal	12
2.2. A Harmonização Fiscal na UE	15
2.2.1. Breve História da UE.....	15
2.2.2. A Harmonização Fiscal como uma realidade	24
2.2.3. O Tribunal Europeu de Justiça.....	34
2.2.4. O Common Consolidated Corporate Tax Base – CCCTB.....	40
2.2.5. Principais obstáculos da Harmonização Fiscal na União Europeia	45
2.2.6. Tax Competition na UE.....	49
3. Metodologia	56
3.1. Introdução e Objetivo	56
3.2. As Conferências Intergovernamentais (IGC’S)	57
3.2.1. A Conferência Intergovernamental para o Tratado de Maastricht – 1992.....	57
3.2.2. A Conferência Intergovernamental para o Tratado de Nice – 2000	58

3.2.3. A Conferência Intergovernamental para o Tratado de Lisboa – 2007	59
4. Resultados.....	63
5. Conclusões	68
6. Bibliografia.....	71

Índice de tabelas

Tabela 1 - Países participantes na conferência intergovernamental de Roma e seu sentido de voto.....	57
Tabela 2 - Países participantes na conferência intergovernamental de Roma e seu sentido de voto.....	58
Tabela 3 - Países participantes na conferência intergovernamental de Lisboa e seu sentido de voto.....	60
Tabela 4 - Posição dos países participantes na conferência intergovernamental de Lisboa face ao nível de competência da UE e seu sentido de voto	61
Tabela 5 - Resumo das posições adoptadas pelos países, em relação à harmonização fiscal, ao longo das conferências intergovernamentais em que participaram.....	64
Gráfico 1 - Resumo das posições adoptadas pelos países, em relação à harmonização fiscal, ao longo das conferências intergovernamentais em que participaram.....	65

1. Introdução

1.1. Objetivos do Estudo

O presente trabalho irá ter como foco e objetivo geral o estudo do impacto da saída do Reino Unido na possibilidade da UE dar um dos últimos passos do processo de integração europeia, a união fiscal.

De forma mais específica, pretende-se estudar em que ponto está o processo de harmonização fiscal da UE, quais os obstáculos que enfrenta e, em que medida, a saída do Reino Unido impacta o processo. Para tal, serão analisados de forma breve esses mesmos obstáculos, com foco especial na *tax competition* e nos seus impactos para o Mercado Único, analisando ainda as posições assumidas pelos membros da UE ao longo da sua história, assim como propostas no sentido de acelerar esta harmonização com especial destaque para o “CCCTB” (*Common Consolidated Corporate Tax Base*).

Este estudo irá ainda estudar as conferências intergovernamentais realizadas ao longo da história da UE, focando-se naquelas em que foi abordada a substituição da regra da unanimidade pela regra da maioria qualificada, no que concerne aos assuntos fiscais, analisando as posições tomadas pelos membros da UE, tentando depois perceber a existência ou não de padrões ou de razões que justifiquem as mesmas e de que modo influenciam ou não o processo de harmonização fiscal no seio da comunidade europeia.

Por fim, este estudo apresentará um conjunto de conclusões procurando clarificar o possível impacto do *Brexit* no processo de harmonização fiscal da União Europeia e avançará com algumas considerações acerca da UE e de como esta deve prosseguir se pretender concretizar este mesmo processo.

1.2. Justificação do Tema

O relatório final tem como objetivo estudar o impacto da saída do Reino Unido no processo de harmonização fiscal da UE, isto é, até que ponto é ou não possível concluir o processo de união fiscal já iniciado e de que modo a saída do Reino Unido facilita ou não a conclusão desta harmonização.

Com a crise das dívidas soberanas que se instalou desde 2009, a harmonização fiscal voltou à opinião pública devido a uma conjugação de fatores referidos por Trannoy e Wolff (2014) no seu paper *Tax Harmonization in Europe: Moving Forward*, com especial destaque para um aumento generalizado das cargas fiscais e para a implementação em vários países (Grécia, Portugal, Irlanda, entre outros) de programas de assistência.

Deve-se ainda referir o facto de este ter sido um assunto presente e discutido desde a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE) sendo a sua presença nos Tratados Europeus uma constante (Tratado Fundador da União Europeia, 2007 e TEC, 2002).

O *Brexit* acarreta um conjunto de consequências ainda desconhecidas e, nesse sentido, torna-se interessante estudar e perceber até que ponto a harmonização fiscal fica mais perto ou, pelo contrário, se torna um processo cada vez mais difícil de concluir tendo conhecido apenas avanços ao nível dos impostos indiretos sobre os fatores móveis e não conseguindo resolver questões como a base única de imposto, a dupla tributação ou a *harmful tax competition*.

São precisamente estas questões que o presente trabalho pretende explorar com o objetivo de retirar algumas conclusões acerca de como o *Brexit* vem ou não tornar estas questões de mais fácil resolução ou se, por outro lado, este processo dificulta ainda mais a harmonização fiscal.

1.3. Metodologia Utilizada

A metodologia escolhida deve ser adequada ao tipo de análise efetuada no corpo do texto. Para esta escolha ser adequada deve-se ter em conta a especificidade do tema e o tipo de análise a efetuar. Neste caso, o tema escolhido dita que o tipo de análise efetuada seja de índole qualitativa pelo que se procurou seguir uma metodologia deste tipo. Visto o objetivo final do trabalho ser analisar o impacto que a saída do Reino Unido da UE terá no processo de harmonização fiscal da UE e retirar conclusões face aos possíveis efeitos que tal decisão poderá produzir, a metodologia escolhida foi o interpretativismo

De forma resumida, o interpretativismo diz-nos que a realidade analisada não pode ser considerada como independente do individuo que a analisa pois é ele que a constrói. O interpretativismo admite a existência de parcialidade nas análises realizadas, mas diz que tais devem ser combatidas através do recurso a diferentes fontes e pontos de vista numa busca por conclusões imparciais, ou se preferirmos, conclusões em que o nível de parcialidade presente se torna residual. Nesta dissertação o que se pretende é recorrer a diversas fontes de informação, nomeadamente artigos científicos, teses de dissertação, manuais de texto, legislação, normativos existentes e artigos elaborados pelas diversas instâncias europeias e a partir destas, interpretar os factos recolhidos e concluir acerca dos mesmos.

A escolha pelo interpretativismo teve em conta a natureza qualitativa desta dissertação assim como o seu objetivo de retirar conclusões, que em última instância são subjetivas pois refletem a opinião do autor, ao invés de realizar uma análise de dados estatísticos em que a perspetiva positivista seria mais adequada.

1.4. Breve descrição da organização da tese

O presente capítulo, referente à “Introdução”, procurou dar uma imagem sumária do trabalho desenvolvido e posteriormente apresentado. Para tal, foram apresentados os objetivos do estudo, os principais e os secundários, assim como a justificação do tema escolhido e a metodologia utilizada.

O segundo capítulo, referente à “Revisão de Literatura”, encontra-se dividido em duas grandes temáticas: a harmonização contabilística internacional e a harmonização fiscal na UE. Ao longo da primeira parte deste capítulo são abordados os principais marcos ao longo da harmonização contabilística, tentando-se perceber quais as razões para esta mesma harmonização, as suas vantagens e desvantagens, que obstáculos teve de enfrentar e de que modo esta se pode, ou não, relacionar com a harmonização fiscal. Na segunda parte deste capítulo irá ser abordada a harmonização fiscal na UE tentando-se perceber se existe ou não necessidade da mesma, tendo em atenção os objetivos iniciais do projeto europeu e tentando relacionar os mesmos com os atuais. Ao longo desta segunda parte serão abordadas diversas temáticas consideradas fulcrais para entender o fenómeno da harmonização fiscal na UE, nomeadamente o Federalismo, a *tax competition*, o papel do tribunal europeu de justiça e propostas como o *Common Consolidated Corporate Tax Base*. O capítulo da “Revisão de Literatura” irá também focar-se sobre os principais marcos na história da UE, com especial enfoque nos tratados e no alargamento de 2004.

Após toda esta análise, chegaremos ao terceiro capítulo da presente tese, o capítulo da “Metodologia”. Neste novo capítulo será apresentada a metodologia utilizada no desenvolvimento deste estudo e os principais resultados do mesmo.

Por fim, o último capítulo do presente trabalho de investigação será a “Conclusão”, capítulo no qual serão apresentadas as conclusões do estudo efetuado assim como algumas considerações feitas pelo autor acerca das mesmas.

Após as conclusões são apresentadas são apresentadas as referências bibliográficas utilizadas.

2. Revisão de Literatura

2.1. A Harmonização Contabilística Internacional

2.1.1. Breve História da Harmonização Contabilística

O fenómeno da globalização fez com que os mercados ficassem próximos e, conseqüentemente, as empresas deixaram apenas de ser empresas nacionais e passaram a ser empresas do mundo. Esta transformação fez-se sentir a todos os níveis e todas as ciências foram afetadas, sendo a contabilidade uma delas. Enquanto ferramenta, a contabilidade procura satisfazer as necessidades dos utilizadores da informação financeira, nomeadamente no que respeita à qualidade, à transparência e à compreensão que os mesmos obtêm das mesmas. A globalização obrigou a contabilidade a adaptar-se e a ser uma ciência uniforme existindo cada vez mais a necessidade de se encontrar uma linguagem contabilística comum a todos os seus utilizadores. A resposta a esta necessidade foi a harmonização contabilística, processo que ainda hoje decorre e que, apesar dos progressos já registados, ainda tem um longo percurso a fazer até conseguir implementar uma linguagem contabilística comum a todos os seus utilizadores.

Apesar de ainda ser um processo incompleto é importante destacar alguns marcos importantes ao longo da história da harmonização contabilística, nomeadamente a formação em 1973 do *International Accounting Standards Comitee (IASC)*, a criação do *International Accounting Standards Board (IASB)*, em 2001, que veio substituir o IASC e a adoção, em 2005, das IFRS, as *International Financial Reporting Standards*, que diversos autores, nos quais se incluem Dask et al., 2008, consideraram como uma das mudanças normativas mais importantes da história da contabilidade.

A nível europeu, é de destacar a implementação em 2005, do regulamento (CE) nº1606/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, criado a 19 de julho de 2002, que tornou obrigatório a utilização das IFRS para todas as empresas que operam no Mercado Único e que se encontram cotadas em bolsa.

2.1.2. Harmonização e Normalização Contabilística

Primeiramente, antes de desenvolver a questão da harmonização e normalização contabilística, é importante distinguir o que é “harmonização” do que é “normalização”. Choi et al., (1999), definiu harmonização como “o processo de aumentar o grau de compatibilidade das práticas de contabilidade, definindo os limites do seu grau de variação”; ao passo que a normalização “implica a imposição de um conjunto mais rígido e estreito de regras”. Atualmente também se utiliza muito a expressão “convergência”, sendo que esta expressão se refere, segundo Magro (2014), a um processo mais genérico de aproximação de normativos sem que exista, forçosamente, um normativo de referência.

Apesar destas diferenças, o essencial são os esforços que têm sido encetados pelos principais organismos internacionais, o IASB e o FASB (*Financial Accounting Standards Board*) com o objetivo de aproximar cada vez os diversos normativos contabilísticos.

Nesse sentido, em setembro de 2010, o IASB fez uma aproximação ao FASB, revendo a sua estrutura conceptual e tornando-a mais similar à do organismo Norte-Americano, nomeadamente no que respeita à qualidade da informação financeira.

Para estes organismos e para além de algumas características que serão apresentadas mais à frente, a informação financeira deve, acima de tudo, possuir relevância e fiabilidade. Ou seja, as demonstrações financeiras devem procurar ser uma representação fiel da informação financeira que espelham e essa informação deve ser relevante para os seus utilizadores, ou se quisermos, *stakeholders*. As restantes características que as demonstrações financeiras devem apresentar são: a comparabilidade, a verificabilidade, a tempestividade e a compreensibilidade. Estas características são complementares entre si e tornam as demonstrações financeiras mais relevantes e fiáveis.

No contexto atual, em que as empresas atuam em diversos mercados e em que a informação financeira é passível de ser utilizada por utilizadores das mais diversas geografias, culturas e línguas uma das características que se torna mais centrais nas demonstrações financeiras é a comparabilidade. Para Bart et al., 2012, a noção básica de

comparabilidade é a de que os valores contabilísticos são comparáveis se, em condições económicas similares para duas empresas, forem relatados valores contabilísticos idênticos. Por outro lado, DeFond et al., 2011, dizem-nos que a comparabilidade é a qualidade que permite aos seus utilizadores a identificação das semelhanças e das diferenças entre dois conjuntos de fenómenos ocorridos. Apesar de a informação financeira possuir mais qualidades, atualmente, a comparabilidade é a que maior relevância tem assumido e a que todas as demonstrações financeiras devem procurar garantir.

2.1.3. Necessidade de Harmonização Contabilística

O Mercado exige cada vez mais a existência de instrumentos globais que interligam todos os seus agentes (Lapi, 2015).

É também comum a literatura científica atual identificar esta necessidade e estabelecer como objetivo a utilização de uma linguagem global comum (Magro 2014).

No fundo, o que se procura atingir é a produção de uma linguagem que permita às empresas reportar a informação contabilística de uma forma que seja facilmente compreendida por todos os seus *stakeholders*.

Assim, a contabilidade enquanto ferramenta não se pode dissociar deste propósito e como tal deve responder a esta necessidade, procurando limitar a multiplicidade de métodos de análise e de apresentação da informação financeira.

Outro argumento apresentado por diversos autores, dos quais podemos destacar Murphy (2000), Stolowy e Ding (2003), Ampofo e Sellani (2005) e Kothari et. al., (2010) é que a utilização de apenas um normativo contabilístico possibilita às empresas a racionalização dos seus recursos, já que elimina de imediato a necessidade de converter a informação financeira de vários normativos contabilísticos para um, que na maioria das vezes é o do país de origem e que não possibilita a outros utilizadores comparações e avaliações económica e financeiramente relevantes.

Em suma, a contabilidade deve procurar assumir-se como uma solução e não como parte de um problema, isto é, deve procurar ser uma ferramenta de aproximação e de

agregação dentro de uma empresa e não um fator de discórdia. Esta necessidade tem sido reconhecida e têm sido encetados esforços no sentido de elaborar um normativo, ou na falta deste, um conjunto de normas, que permitam aos diversos atores consultar e entender a informação financeira que as diversas empresas produzem e apresentam. Cada vez mais, a contabilidade deve ser uma ferramenta e uma ciência do mundo, ao invés de um entrave local e político.

2.1.4. Principais obstáculos à Harmonização Contabilística

Nobes e Parker (2000) apresentaram quatro obstáculos à Harmonização Contabilística:

1. A existência de um número cada vez maior de sistemas contabilísticos;
2. A ausência em alguns países de organismos de regulação e de supervisão que fiscalizem a aplicação das normas internacionais;
3. O problema do Nacionalismo existente nos países, empresas e profissionais da contabilidade;
4. As consequências económicas da harmonização contabilística.

No que respeita à UE é importante citar um estudo de 2004 efetuado por Larson e Street, em que foram estudados 17 Estados-Membros e em que se concluiu que os sistemas contabilísticos já existentes nos mesmos, assim como a sua orientação fiscal, se assumem muitas vezes como os principais obstáculos à implementação e aplicação de um normativo contabilístico comum.

Magro (2014) aponta como um dos grandes argumentos contra a harmonização contabilística o facto de esta procurar introduzir normas iguais a todos os países não tendo em conta as especificidades dos mesmos e impondo soluções gerais para situações específicas e muito particulares de cada país, mercado ou economia.

2.1.5. Principais vantagens e benefícios da Harmonização Contabilística

De certo modo as vantagens deste processo já foram mencionadas, mas resumindo as mesmas pode-se referir que o aumento da comparabilidade da informação financeira para os seus utilizadores aliada a uma redução de custos de preparação e apresentação

da mesma, já que apenas um normativo será usado, aliada a uma maior consistência e qualidade da informação financeira são as principais vantagens da harmonização contabilística.

2.1.6. Harmonização Contabilística na UE

Segundo Catarino (2009), a UE adotou as normas internacionais de contabilidade com o objetivo de fortalecer a identidade europeia e de injetar confiança no processo de integração e constituição de uma unidade económica comum.

Antes da implementação das IFRS na Europa e da transição para o normativo IAS, cada país tinha um normativo contabilístico próprio. Estes normativos foram afetados por diversos fatores dos quais se devem destacar como mais influentes os económicos, sociais, legais, culturais e fiscais.

Catarino (2009) afirmou assim que os países com realidades económicas, sociais e culturais semelhantes tendem a desenvolver sistemas contabilísticos semelhantes.

No que concerne aos sistemas legais, pode-se destacar duas grandes fontes de influência: o Direito Romano e o Direito Comum. Foram estes que se assumiram como as principais fontes dos sistemas legais europeus e, por conseguinte, dos sistemas contabilísticos dos mesmos.

Por outro lado, também a estrutura acionista influenciou os sistemas contabilísticos, sendo que nos países em que a distância entre o acionista e o gestor é maior existia mais preocupação com a qualidade da informação financeira apresentada. Já nos países em que as organizações se assumiam como mais familiares, isto é, em que a distância entre os acionistas e os órgãos de gestão é menor não existia tanta preocupação com a qualidade da informação financeira apresentada.

Outro fator importante é a principal fonte de financiamento do negócio, sendo que nos países em que essa fonte principal é o acionista existe uma orientação clara para o exterior e uma maior exigência com a informação financeira apresentada.

2.1.6.1. Regulamento CE nº1606.2002 do Parlamento e Conselho Europeu

Como já foi explorado anteriormente, antes de 2005, quando a UE tornou obrigatório a utilização das IFRS e do normativo IAS por parte das empresas cotadas em bolsa, abundavam na UE diversos normativos contabilísticos. Estes normativos contabilísticos apesar de terem algumas semelhanças entre si não eram facilmente comparáveis, o que dificultava as transações entre agentes europeus e internacionais e obrigava a análises rigorosas e detalhadas da informação financeira de forma a minimizar o risco inerente à tomada de decisão. Para além disso, esta diversidade contabilística funcionava como uma condicionante para as empresas, nomeadamente no que respeitava ao desenvolvimento de esquemas competitivos, às avaliações de empresas e à obtenção de financiamento (Catarino, 2009).

Esta diversidade contabilística apesar de problemática no seio da UE durante muitos anos não se assumiu como um impedimento para o desenvolvimento do projeto europeu. No entanto, tudo isso mudou com a intenção de criar, implementar e maximizar o Mercado Único. Para que tal fosse possível foi necessário a harmonização das práticas contabilísticas existentes no seio dos Estados-Membros, sendo que para tal foi necessário estabelecer um modelo contabilístico europeu coerente e que se aproximasse no fundamental das normas do IASB. Deste modo, durante o resto dos anos 90 e princípio dos anos 2000, foram diversas as diretivas e os regulamentos produzidos pela UE na tentativa de efetuar esta mesma harmonização contabilística.

No entanto, a própria complexidade dos documentos tornava ainda mais confusa a situação, pelo que foi preciso alcançar uma solução mais simples e clara. Foi neste contexto, e após diversas tentativas que, em 2002, surgiu o Regulamento 1606/2002 do Parlamento e do Conselho Europeu, que se assumia de aplicabilidade obrigatória em todas as sociedades dos Estados-Membros com cotação em bolsa.

Este Regulamento nomeou o IASB como órgão responsável pela emanção de normas, notas e documentos explicativos que regulem a atividade das maiores empresas europeias, refletindo a confiança da UE neste organismo internacional. (Catarino, 2009) Catarino (2009) diz-nos que, apesar da intenção da EU, em uniformizar e harmonizar os procedimentos contabilísticos dos seus Estados-Membros, a verdade é que nem todos

aplicaram o Regulamento 1606/2002 da mesma forma. A Áustria, a Bélgica, a França, a Alemanha, a Hungria, a Eslováquia, a Espanha e a Suécia não permitiram que nenhuma entidade legal, além das empresas cotadas aplicasse as IFRS e o normativo IAS nas suas demonstrações financeiras, enquanto que a Dinamarca, a Irlanda, o Luxemburgo, a Holanda e o Reino Unido permitiram que todas as entidades legais o fizessem.

Já Chipre e Malta estenderam a aplicação das IAS também às contas individuais e consolidadas das suas empresas.

As reações a uma mudança tão drástica e profunda foram, como seria de esperar, diversas e de vários tipos. Armstrong et al. (2007) analisaram estas mesmas reações, nomeadamente ao nível do Mercado e de como este reagiu à adoção das IAS, que foi considerado o maior evento de harmonização contabilística com envolvimento política, segundo definido pelos mesmos. Os autores chegaram à conclusão que os investidores reagiram de forma positiva aos eventos relacionados com a adoção das IAS, sendo esta reação tanto mais positiva quanto maior era a qualidade e quantidade de divulgação de informação e quanto menores eram os níveis de assimetria de informação existentes, em comparação com os encontrados na era anterior à transição. Nos países em que a aplicação das IAS foi menos rigorosa a reação dos investidores foi menos positiva.

2.1.6.2. Unidade Contabilística na UE – objetivo alcançado?

Em 2004, Street e Larson analisaram os planos de convergência de 15 membros da UE para o normativo internacional. A principal conclusão retirada por estes autores foi de que, na maioria dos países em análise, não existiu uma convergência total para as IFRS e para o normativo IAS, já que a maioria dos países continuou a permitir que, pelo menos, as demonstrações financeiras individuais continuassem a ser elaboradas segundo o normativo nacional e não segundo o normativo IAS. Para os autores, esta situação explica-se, em parte, com a complexidade do normativo IAS e da dificuldade de interpretação que algumas normas oferecem, sobretudo as que dizem respeito aos instrumentos financeiros. Outro dos grandes obstáculos à implementação total das IFRS e do normativo IFRS na UE foi, segundo Street e Larson (2004), a relação existente entre a contabilidade e a fiscalidade e que tornou muito difícil esta transição.

Já Jermakowicz e Gornik-Tomaszewski (2006) analisaram o impacto da implementação das IAS pelas empresas europeias cotadas em bolsa, sendo que para tal recorreram a um questionário feito em 2004. Através deste questionário conseguiram perceber que a maioria das empresas aplicou as IAS para além das demonstrações financeiras consolidadas, isto apesar da complexidade apresentada, dos custos inerentes e da incerteza que existia face à variação do valor do capital com a transição contabilística.

Catarino (2009) conclui que estes dois estudos apresentam duas opiniões contraditórias acerca do processo de transição: por um lado algumas instituições aproveitaram a transição para reestruturar e modernizar os seus procedimentos contabilísticos existentes enquanto que outras não aproveitaram esta transição e apenas aplicaram as IFRS e o normativo IAS no que era obrigatório. Uma das principais conclusões deste estudo foi que a maioria dos Estados-Membros se mostrou reticente a aplicar as IFRS e o normativo IAS à generalidade das formas de relato financeiro.

2.1.7. Paralelos entre a Harmonização Contabilística e a Harmonização Fiscal

A contabilidade e a fiscalidade estabelecem uma relação entre si que não pode nem deve ser ignorada. A realidade é que para a fiscalidade o contributo da contabilidade é indispensável, enquanto que para a contabilidade é necessário entender o papel da fiscalidade. No entanto, mais importante ainda é entender as diferenças entre a contabilidade e a fiscalidade, nomeadamente no que respeita ao que é passível de ser tributado e ao que não o é.

Nesse sentido, torna-se importante efetuar algumas distinções, sendo desde logo fulcral clarificar que os rendimentos fiscais não são iguais aos rendimentos contabilísticos. Esta diferença explica-se, pois, a fiscalidade não considera como rendimentos os ganhos potenciais, já as normas contabilísticas aquando do cálculo dos rendimentos contabilísticos consideram estes ganhos potenciais como rendimento, ocorrendo aqui uma primeira diferença entre a contabilidade e a fiscalidade. Se ao nível dos rendimentos a principal diferença entre a contabilidade e a fiscalidade se prende com a consideração ou não dos ganhos potenciais enquanto rendimentos, ao nível dos gastos a principal diferença prende-se com a consideração, por parte da contabilidade, das

multas e das coimas como gasto, sendo que para a fiscalidade estas mesmas multas e coimas não são passíveis de serem consideradas como tal.

Estas diferenças entre a contabilidade e a fiscalidade dão origem a um fenómeno chamado *book tax difference* e, que de uma forma muito simples, pode ser definido como a diferença entre o lucro contabilístico e o lucro fiscal. Isto ocorre, como em parte já vimos, devido à flexibilidade concedida pelas normas contabilísticas aos gestores. Convém dizer que estas diferenças podem ser temporárias, no caso das depreciações enquanto que outras, no caso dos encargos não dedutíveis, são permanentes.

Para além do *book tax difference* é ainda de salientar outro fenómeno que é designado de *earnings management* e que consiste, de uma forma muito simples, na manipulação dos resultados, manipulação essa legal e que se deve a um aproveitamento das normas e em que se procura retirar algum tipo de benefício. Este fenómeno leva a uma alteração da qualidade da informação financeira, prejudicando a qualidade e a fiabilidade da mesma.

Assim, pode-se concluir que, apesar das semelhanças entre a contabilidade e a fiscalidade existem igualmente um conjunto de diferenças, muitas delas com origem nas próprias normas contabilísticas, e que fazem com que a correspondência entre a contabilidade e a fiscalidade, ao nível da informação financeira, não seja total.

Com a implementação das IFRS criou-se outro fenómeno interessante de analisar e que consiste numa variação das normas base aplicadas às demonstrações financeiras em função da sua natureza. Isto é, a partir da implementação das IFRS na UE, passou a ser obrigatório a sua utilização na elaboração das demonstrações financeiras consolidadas.

No entanto, para as individuais, esta obrigatoriedade não existia e, como já vimos, alguns países permitem ainda a utilização de um normativo diferente na sua elaboração. Assim sendo, temos países em que quer para a contabilidade quer para a fiscalidade é utilizado o normativo IFRS (*one book*), temos outros em que a contabilidade recorre às IFRS para elaborar as demonstrações consolidadas e individuais, mas a fiscalidade recorre a um normativo diferente, sendo que também podemos ter, neste caso, as demonstrações financeiras consolidadas elaboradas segundo as IFRS e as individuais e fiscais segundo um normativo comum, mas diferente das IFRS (*two book*). Por fim,

podemos ter casos em que em função da demonstração financeira em causa é utilizado um normativo específico, sendo que neste caso para as consolidadas são utilizadas as IFRS, para as individuais um outro normativo local e para a declaração fiscal outro normativo diferente dos anteriores (*Three book*).

Apesar destas diferenças, é de referir que a fiscalidade depende da contabilidade pois utiliza como ponto de partida para apurar o lucro tributável e a matéria coletável o resultado líquido contabilístico, sendo por isso impossível dissociar uma da outra. Precisamente devido a esta impossibilidade, as alterações efetuadas ao nível da contabilidade também têm consequências na fiscalidade e, neste sentido, torna-se importante apontar algumas consequências que a harmonização contabilística provocou na fiscalidade e, se possível, apontar alguns paralelos entre a harmonização contabilística e uma eventual harmonização fiscal.

Como já foi referido anteriormente, uma das principais consequências da harmonização contabilística foi a implementação das IFRS para as demonstrações consolidadas, algo que deve ser apontado como positivo já que aumentou o grau de qualidade, transparência e comparabilidade entre as mesmas. No entanto, o facto de para as restantes demonstrações financeiras, nomeadamente para as individuais, ter sido permitido a continuação da utilização dos normativos locais tem de ser apontado como algo negativo, já que dá origem a diferenças entre as diversas demonstrações financeiras existentes.

Estas diferenças depois alastram-se para a fiscalidade já que em diversos países as declarações fiscais não são elaboradas segundo as IFRS, ou seja, como referido anteriormente, o facto de em alguns países existirem dois e três normativos diferentes em função da natureza da informação e da demonstração financeira tem de ser apontado como algo negativo e que deve ser melhorado e, se possível, ultrapassado.

É precisamente neste ponto, da utilização de diversos normativos em função da natureza da informação e da demonstração financeira, algo que apenas ocorre porque os países assim o querem, que está um dos grandes obstáculos à concretização total da harmonização contabilística.

Após toda esta análise à harmonização contabilística, é possível estabelecer alguns paralelos com a harmonização fiscal. Em primeiro lugar, tal como se irá ver na harmonização fiscal, os avanços apenas ocorrem quando os países verificam que existem benefícios claros em abandonar o normativo local e adotar um normativo supranacional.

Em segundo lugar, tal como veremos também no processo de harmonização fiscal, estes avanços nunca são totalmente concretizados pois os países tentam sempre preservar algum poder e autonomia, sendo que no caso da harmonização contabilística o maior exemplo desta situação é o facto de as IFRS apenas serem, de um modo geral, de implementação obrigatória para as demonstrações consolidadas.

Por fim, e devido ao facto de ser impossível dissociar a contabilidade da fiscalidade, devemos-nos interrogar sobre se será algum dia possível concretizar uma harmonização fiscal na UE, enquanto existirem diversos normativos contabilísticos utilizados em função da natureza e da demonstração financeira em causa, já que os sistemas fiscais não têm apenas uma base contabilística e possuem uma forte componente política. No fundo, será possível avançar para uma harmonização fiscal no espaço europeu utilizando como ponto de partida as IFRS, quando estas não são utilizadas para toda a contabilidade, ou será necessário arranjar outra solução? Todas estas questões devem ser ponderadas, mas, como já vimos com a harmonização contabilística e como veremos na harmonização fiscal, acima de todas estas questões técnicas estão as questões políticas e a vontade dos países e, só quando estes mostrarem disponibilidade para concretizar totalmente a harmonização contabilística é que se poderá equacionar avançar para uma harmonização fiscal total.

2.2. A Harmonização Fiscal na UE

2.2.1. Breve História da UE

No final da Segunda Guerra Mundial, a Europa encontrava-se completamente destruída, pelo que era urgente o seu ressurgimento. Foi neste contexto que os EUA ofereceram ajuda financeira através do intitulado Plano Marshall, sendo que para uma melhor

Impacto do *Brexit* no processo de harmonização da União Europeia

administração destes fundos os Estados Europeus fundaram, em 1948, a OECE – Organização Europeia de Cooperação Económica.

Em 1951, foi criado um Mercado Comum do Carvão e do Aço, através do Tratado de Paris, com o objetivo de tutelar em conjunto a gestão de dois bens essenciais às economias da época. Esta comunidade adotou como nome CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – e era constituída por seis países: Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

O sucesso da CECA abriu caminho à construção da Comunidade Económica Europeia (CEE), que foi criada em 1957 pelos mesmos seis países que integravam a CECA. A CEE foi instituída com a assinatura do Tratado de Roma, que também foi importante pois instituiu a Euratom – Comunidade Europeia da Energia Atómica.

Os principais objetivos da CEE eram a criação de um Mercado Comum mais alargado, com livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais e a adoção de uma pauta aduaneira comum relativamente a países terceiros, bem como a aplicação de políticas económicas e sociais comuns conducentes a uma integração económica total.

Na década de 60, os direitos aduaneiros foram abolidos entre os seis países fundadores da CEE tendo a união aduaneira sido concluída em 1968. Na mesma década, os seis países também definiram políticas comuns para as áreas do comércio e da agricultura.

Em 1973, mais três países decidiram aderir à CEE: a Dinamarca, o Reino Unido e a Irlanda. Este alargamento trouxe a definição de mais políticas comuns: passaram a ser privilegiados aspetos sociais e, dois anos mais tarde, era criado o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Em 1981, foi a vez da Grécia se juntar aos nove países da CEE, logo seguida por Portugal e Espanha, em 1986.

A 1 de Janeiro de 1995, a Áustria, a Finlândia e a Suécia davam entrada na então denominada União Europeia, que passava agora a integrar 15 Estados-Membros.

Em dezembro de 1997, foram iniciadas as negociações para um alargamento sem precedentes que incluía a Bulgária, a Polónia, a Hungria, a Roménia, a Eslováquia e a República Checa, antigos países do bloco soviético, a Estónia, a Letónia e a Lituânia, Estados Bálticos da antiga URSS, os países mediterrânicos Chipre e Malta e a

Eslovénia, uma das antigas repúblicas da Jugoslávia. Esta adesão concretizou-se em duas fases: na primeira fase, ocorrida em 1 de maio de 2004, aderiram à UE dez dos doze países; na segunda fase, a 1 de janeiro de 2007, entraram a Bulgária e a Roménia. Em 2013, a Croácia tornou-se o 28º Membro da UE.

A União Europeia tem-se deparado com vários desafios ao nível institucional, financeiro, das políticas comuns e ao nível político, pois os recentes alargamentos trouxeram novos problemas. Colocam-se questões relativamente à operacionalidade do funcionamento das instituições da União Europeia, dificuldades essas que surgem do cada vez maior número de Estados-Membros. Se antes, com 15 Estados-Membros, já era difícil obter uma aprovação por unanimidade para a tomada de decisões fulcrais, a realidade é que agora, com 28 membros, o processo decisório é mais complexo. Deste modo, cada vez menos se têm vindo a tomar decisões utilizando o critério da unanimidade, utilizando-se cada vez mais o critério da maioria qualificada.

A 23 de Junho de 2016, foi realizado no Reino Unido um referendo em que os cidadãos votaram sobre se eram a favor da saída da UE ou se apoiavam a manutenção do Reino Unido na mesma. Com cerca de 52% dos votos a saída ganhou e assim o Reino Unido, membro fundador da UE, irá ao que tudo indica tornar-se no primeiro membro a invocar o artigo 50º do Tratado da UE, que regulamenta os passos a seguir no caso de existir um pedido formal de abandono da UE. As consequências e os moldes que esta saída, apelidada de *Brexit*, terá sobre a UE e sobre o Reino Unido ainda não são conhecidas, mas servirão de base para eventuais pedidos semelhantes realizados por outros membros insatisfeitos.

2.2.1.1. Momentos-chave durante a história da União Europeia

2.2.1.1.1. Tratado de Roma

A 25 de Março de 1957 foram assinados em Roma dois tratados que deram origem à Comunidade Económica Europeia (CEE) e à Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom). Os Tratados de Roma foram assinados pela Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

A Euratom tinha como objetivo fomentar a utilização pacífica da energia nuclear, numa época bastante conturbada no que se referia à utilização deste tipo de energia. Vivia-se em plena Guerra Fria, com o mundo dividido entre as duas grandes potências mundiais da altura, EUA e URSS, e na iminência de rebentar uma nova guerra mundial.

2.2.1.1.2. O Problema Britânico e o alargamento de 1973

A ausência do Reino Unido da CEE constituiu o principal problema político que a mesma teve de enfrentar nos seus primeiros anos de existência. O Governo Britânico recusava-se a participar na CEE e para tal contribuía várias razões, nomeadamente:

- A importância das suas ligações comercial, política e sentimental com as suas colónias e antigas colónias, a maioria já integrada na Commonwealth;
- A recusa em aderir a uma União Aduaneira, já que o Governo Britânico pretendia manter o controlo das suas tarifas aduaneiras a países terceiros, algo sobre o qual teria de ceder controlo caso integrasse a CEE;
- O facto de, na sua maioria, o povo britânico da altura ser totalmente oposto a integrar um projeto como o objetivo último era a união política, à semelhança dos Estados Unidos da América, e que implicaria a perda da sua soberania nacional.

Apesar destas reservas, a verdade é que o crescimento económico da CEE durante os anos 60, com taxas de crescimento superiores às apresentadas pelos EUA, levou o Reino Unido a perceber o seu erro, já que nestes anos as suas taxas de crescimento foram consistentemente inferiores às da CEE. Isto tudo levou a que em 1961 o Reino Unido tenha iniciado as negociações para integrar a CEE. Apesar de algumas complicações pelo meio, como o veto em 1963 por parte do Presidente Francês, Charles de Gaulle, a verdade é que em 1973 o Reino Unido aderiu à CEE.

Para além do Reino Unido, em 1973 também aderiram à CEE, a Irlanda e a Dinamarca. Em 1981 foi a vez da Grécia se juntar aos nove países da CEE e em 1986 Portugal e Espanha elevaram esse número para 12.

2.2.1.1.3. O Ato Único Europeu

A primeira revisão ao Tratado de Roma deu-se em 1987, com o Ato Único Europeu a estabelecer as seguintes prioridades:

- Concretização da criação de um Mercado Comum até ao início de 1993;
- Adoção de políticas comuns, necessárias à implementação do Mercado Único, que incluíssem novas preocupações com os aspetos relativos à solidariedade, investigação e desenvolvimento, política externa, proteção do ambiente, etc;
- Redução das disparidades sociais e económicas a nível regional, reforçando-se a necessidade de coesão económica e social, de modo a promover a aproximação dos diferentes níveis de desenvolvimento dos países;
- Cooperação monetária através da criação do Sistema Monetário Europeu

É no Ato Único Europeu que começamos a ver a introdução da maioria qualificada como forma de voto e de facilitação da tomada de decisão. Com o Ato Único Europeu, o número de casos sujeitos a decisão por maioria qualificada ao invés de uma decisão por unanimidade foi alargada. Passaram então a ser decididas por maioria qualificada questões relacionadas com Mercado Único, sendo as exceções as questões fiscais e a da livre circulação de pessoas.

2.2.1.1.4. O Tratado de Maastricht

O Ato Único Europeu foi um passo importante no sentido de cada vez promover as relações de proximidade e de comunidade entre os Estados-Membros e, principalmente, de formar o Mercado Único, concretizando-se a primeira fase da união económica.

Como seria de esperar, com o Mercado Único as economias dos países sofreram modificações estruturais significativas a que a UE tentou responder de modo a maximizar os seus efeitos positivos.

Foi com este objetivo de maximizar os efeitos positivos que o Mercado Único poderia trazer aos seus membros, levando também em linha de conta a vontade de progredir cada vez no sentido de se desenvolver uma união política, para além da união económica que o Mercado Único representava, que os 12 Estados-Membros da altura

Impacto do *Brexit* no processo de harmonização da União Europeia

acordaram em se reunir para novas rondas de negociação, através das Conferências Intergovernamentais (IGC'S). Destas IGC's nasceu um dos Tratados mais importantes da História da Europa e da UE, o Tratado de Maastricht.

O Tratado de Maastricht, também conhecido por Tratado da União Europeia foi assinado em 7 de fevereiro de 1992, em Maastricht, na Holanda, e entrou em vigor a partir de 1 de novembro de 1993. A ratificação do tratado foi difícil de se conseguir, devido principalmente à perda de soberania dos Estados-Membros que esta implicava.

O Tratado da União Europeia continha duas grandes traves-mestras: a criação a curto prazo, de uma união económica e monetária (UEM), sendo que com a criação e implementação do Mercado Único a questão económica já se encontrava bem encaminhada, e a longo prazo, a construção de uma união política (que até hoje nunca se realizou por completo).

A implementação da UEM ocorreu em três fases distintas:

- A primeira etapa iniciou-se em 1990 e implicou uma coordenação de políticas económicas e monetárias, a liberalização do movimento de capitais e a atribuição de fundos estruturais com o objetivo de promover a coesão regional.
- A segunda fase estava prevista para 1994 e envolvia a criação do Instituto Monetário Europeu (proposto pelo Reino Unido durante uma das IGC's que antecedeu este tratado) que visava a coordenação das políticas económicas e monetárias, a garantia de estabilidade de preços, o acompanhamento do funcionamento do Sistema Monetário Europeu e a preparação da génese do Sistema Europeu de Bancos Centrais.
- A terceira e última etapa deveria ter início em 1999 e implicava a criação da moeda única do Banco Central, que iria substituir o Instituto Monetário Europeu como principal responsável pela política monetária da Europa.

Na Cimeira de Maastricht, foram definidos os critérios de convergência nominal que os países teriam de cumprir de modo a aderir à moeda única:

- **Estabilidade de preços**, ou seja, uma taxa de inflação não superior a 1,5% das médias das taxas verificadas nos três países com menor inflação;

Impacto do *Brexit* no processo de harmonização da União Europeia

- **Taxas de Juro**, que não poderiam variar mais de 2% em relação à média verificada nos três países com as taxas mais baixas;
- **Défices Orçamentais** inferiores a 3% do PIB;
- **Dívida Pública** menor que 60% do PIB;
- **Estabilidade de cotações**, ou seja, a moeda nacional de cada país não poderia ter desvalorizado nos dois últimos anos, mantendo-se dentro da margem de flutuação fixada pelo Sistema Monetário Europeu.

O esforço desenvolvido pelos países no que respeita aos critérios de convergência não foi fácil e trouxe alguns custos económicos e sociais devido às políticas de redução de despesas que foram levadas a cabo.

Outra consequência do Tratado de Maastricht, foi a união das políticas cambiais, o que colocava as empresas dos diversos Estados-Membros em concorrência direta ao mesmo tempo e que revelou as disparidades sociais e de desenvolvimento que existiam no seio da união. Estas disparidades tornaram necessário um maior foco ao nível da coesão económica e social e um esforço real para alcançar uma convergência real, que permitisse verdadeiramente uma aproximação económica e social das diferentes realidades que passaram a co habitar no seio da união.

O Tratado de Maastricht foi a primeira grande etapa na construção da UE que implicou dos seus Estados-Membros perda de soberania, neste caso com a perda de autonomia no que respeitava às matérias cambiais e monetárias.

No que diz respeito às matérias políticas, este tratado definiu alguns objetivos, nomeadamente:

- **Instauração da cidadania europeia** (aproveitando a sugestão do governo espanhol);
- **Um reforço da legitimidade democrática e de uma maior descentralização**, através do reforço dos poderes do Parlamento e da nomeação de um Provedor de Justiça e através da aplicação do princípio da subsidiariedade, que diz que a UE só deve atuar nas situações em que os objetivos sejam alcançados de forma mais

eficaz através de uma atuação central, ao invés de um esforço mais regional ou até nacional;

- **O alargamento das competências da UE**, nomeadamente em áreas como a saúde, a cultura, a educação e a defesa;
- **Introdução de uma política externa e de segurança comum (PESC);**
- **Maior cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos.**

O Tratado de Maastricht foi um momento fulcral na história da Europa pois, pela primeira vez, 12 países europeus, concordaram em unir-se numa união económica e monetária e em abdicar de parte da sua soberania em nome de um bem comum e de uma prosperidade global.

2.2.1.1.5. Conferências Intergovernamentais – Definição

Uma conferência Intergovernamental (IGC) é um método de tomada de decisão adotado pela União Europeia e que consiste numa conferência em que todos os Estados-Membros se reúnem e submetem as suas propostas para um futuro tratado. Normalmente são convocadas antes de tratados importantes serem finalizados com o intuito de analisar e decidir que alterações e propostas serão integradas. As decisões tomadas nestas conferências têm de ser unânimes.

2.2.1.1.6. O Tratado de Amesterdão

A 2 de Outubro de 1997, foi assinado o Tratado de Amesterdão pelos ministros dos Negócios Estrangeiros da União Europeia. Este tratado, que entrou em vigor a 1 de maio de 1999, destinava-se a completar a alteração ao Tratado de Roma encetada pelo Tratado de Maastricht, consistindo assim este tratado numa revisão aos anteriores tratados. O Tratado de Amesterdão tinha como principais objetivos a criação de condições políticas e institucionais para a União Europeia enfrentar os desafios do futuro e lidar com a cada vez maior mundialização da economia e seus reflexos ao nível do emprego, desequilíbrios ecológicos, o combate ao tráfico de droga, o terrorismo e a criminalidade internacional.

O Tratado de Amsterdão teve como principal propósito reforçar as competências da UE em matérias relacionadas com o emprego, os direitos dos cidadãos, a segurança, a eliminação total dos entraves à livre circulação, o fortalecimento do papel da UE no contexto mundial e a preparação do alargamento aos novos membros.

2.2.1.1.7. O Tratado de Nice

O Tratado de Nice entrou em vigor a 1 de fevereiro de 2003, cerca de dois anos após a sua assinatura a 26 de fevereiro de 2001.

Este tratado foi o resultado de uma IGC que teve como objetivo preparar a reforma das instituições para os alargamentos aos países do Leste e do Sul da Europa, que viriam a ocorrer em 2004 e 2007.

Neste tratado as alterações mais relevantes incidiram sobre a limitação do tamanho e a composição da Comissão, a extensão da votação por maioria qualificada a um maior número de matérias e uma nova ponderação dos votos no Conselho.

2.2.1.1.8. O Tratado de Lisboa

Os sucessivos alargamentos da UE colocaram, em 2007, o número de Estados-Membros em 28. Estes sucessivos alargamentos provocaram a necessidade de reformar as instituições europeias e de as adaptar a este maior número de membros, nomeadamente no que ao processo de tomada de decisão diz respeito. A principal novidade seria a introdução da dupla maioria qualificada, ou seja, para uma decisão ser ratificada teriam de estar representados nos votos 55% dos Estados-Membros e 65% da população total.

O Tratado de Lisboa surgiu após a chamada “Constituição Europeia” ter fracassado. A ideia desta constituição seria substituir todos os tratados existentes, algo que foi mal recebido por bastantes Estados-Membros que não a aprovaram. No entanto, mantendo-se as necessidades de reformar e adaptar as instituições europeias a um maior número de membros foi necessário encontrar uma alternativa que substituísse esta constituição e foi assim que surgiu o Tratado de Lisboa, assinado a 13 de dezembro de 2007 e que entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009.

A principal contribuição do Tratado de Lisboa é a dotação de personalidade jurídica à UE, o que reforça a sua capacidade de negociar a nível externo. Este Tratado introduz diversas modificações ao nível interno, nomeadamente ao modificar o processo de tomada de decisão com a introdução da dupla maioria qualificada e ao criar duas novas funções no seio da UE: O Presidente do Conselho Europeu e o Alto Representante para os Assuntos Externos e para a Política de Segurança.

De uma forma geral, o Tratado de Lisboa procurou simplificar e tornar mais eficiente o funcionamento da UE, tornando mais simples alguns procedimentos legislativos e procurando aumentar a cooperação entre os Estados-Membros.

Outra contribuição do Tratado de Lisboa foi aumentar o poder do Parlamento Europeu e, ao mesmo tempo, conferir mais poder aos Parlamentos Nacionais. Para além disso aumentou os poderes da UE no campo da Defesa, lançando as bases para uma política de defesa comum a todos os membros.

2.2.2. A Harmonização Fiscal como uma realidade

2.2.2.1. Introdução

Para se atingir o objetivo final de um Mercado único eficiente e sustentável é cada vez maior a necessidade de se promoverem políticas fiscais supranacionais, isto é, políticas que sejam elaboradas a um nível mais central e que comecem a sair da esfera nacional (Smith, 1996: 8; Khan, Niazi & Krever, 2015: 459). No entanto, apesar desta necessidade, a realidade é que a legislação atual da UE peca pela escassez de artigos que estabeleçam parâmetros fiscais a um nível central e que concedam aos organismos da UE a legitimidade para elaborarem uma política fiscal europeia. Pelo contrário, o que temos assistido é a uma falta de produção de legislação fiscal que promova uma maior harmonização fiscal, sendo que desde de 2003 poucos têm sido os avanços significativos nesta área. (Niazi, 2016).

A realidade é que após a crise do euro, iniciada no fim de 2009, várias questões base sobre o tema da integração (numa perspetiva política, económica, financeira e social) foram levantadas. Wasserfallen (2014) considera que de todas as questões levantadas a

mais importante é se existe necessidade de complementar o nível atual de integração económico, que já é bastante avançado, com uma maior integração política. Não nos podemos esquecer que a UE quando foi criada tinha como objetivo último promover uma integração não só económica, mas também política, o que, no entanto, se tem provado bastante difícil para não dizer impossível.

A realidade é que, ao contrário da integração económica, uma integração ao nível político implica uma cedência de soberania e uma perda do controlo nacional sobre áreas-chave para a governação de um país, nomeadamente a área fiscal e a área social (com o seu expoente máximo na redistribuição do rendimento).

Wasserfallen (2014) avança no seu artigo “*Political and Economic Integration in the EU: The Case of Failed Tax Harmonization*” com algumas hipóteses para os menores avanços que se têm verificado ao nível da integração política, nomeadamente: a transferência ainda muito reduzida e limitada de poderes de um nível nacional para um nível mais central, ou seja, dos países para os órgãos da UE, sendo o expoente máximo desta situação o facto do orçamento da UE ainda ser bastante reduzido; a inexistência de políticas fiscais elaboradas a um nível central e o peso ainda excessivo que as negociações intergovernamentais têm no processo decisório da UE.

No que respeita à política fiscal Wasserfallen (2014) analisa em detalhe as razões que têm levado de forma sucessiva à não aprovação da substituição da regra da unanimidade pela regra da maioria qualificada, considerados por muito a alteração-chave que poderá tornar mais fácil o caminho para a harmonização fiscal.

2.2.2.2. Integração Política na UE desde Maastricht

Até 1980 a construção do Mercado Único era feita seguindo o princípio da harmonização das regras. No entanto, a meio da década de 80, os líderes dos diversos Estados-Membros decidiram alterar a sua abordagem a esta construção e, devido principalmente aos casos *Dassonville* e *Cassis de Dijon* julgados no Tribunal Europeu de Justiça, passou-se a seguir o princípio do reconhecimento mútuo (Scharpf, 2010). A partir desta altura e com esta mudança de paradigma, a regulação da atividade económica passou para entidades não governamentais supranacionais, naquilo a que o

autor Scharpf (2009) apelidou de modelo de decisão “não político” da UE. Um claro exemplo deste novo modelo de decisão e desta mudança de paradigma pode ser encontrado na decisão mais recente de centralizar a política monetária (nomeadamente os níveis de taxa de juro) no Banco Central Europeu. (Wasserfallen, 2014).

No entanto, e como já observado, a realidade é que ainda existem diversas áreas políticas (defesa, segurança social, educação, impostos) que interferem diretamente com a soberania de um país e que ainda se encontram numa esfera nacional, não tendo ainda transitado para a esfera supranacional, como ocorreu com uma parte importante da política económica, financeira e monetária da UE. Como exemplo, podemos referir os diversos compromissos assumidos pelos Estados-Membros perante a UE, como o Pacto de Estabilidade e Crescimento, e que os obriga a um controlo mais rigoroso do défice e dos níveis públicos de endividamento, sob pena de serem sancionados.

A realidade, tal como Wasserfallen (2014) reconhece, é que a UE não apresenta uma estrutura de organização política semelhante a uma Federação (como exemplo máximo destas diferenças temos a comparação entre os Estados Unidos da América e a União Europeia) ideia já ecoada por Scharpf (2009) o que dificulta o processo de integração política. Atualmente o processo de integração política conhece os seus maiores avanços nas conferências intergovernamentais realizadas e que sinalizam as posições e as vontades dos Estados-Membros em avançar ou recuar em diversos assuntos-chave.

Um assunto-chave bastante relevante na questão da harmonização fiscal é o da substituição da regra da unanimidade pela regra da maioria qualificada. (Pollack, 2003; Scharpf, 2006). Durante as negociações de Maastricht (1991), Wasserfallen (2014) refere que a maioria dos Estados-Membros partilhavam da convicção que uma política monetária mais centralizada tinha também de ser acompanhada por uma política fiscal mais supranacional e por uma integração política mais acelerada. Deste modo foi proposto que a regra da maioria qualificada fosse introduzida, sendo que certos Estados-Membros até defenderam na altura que esta regra devia ser aplicada a todas as áreas políticas.

A realidade é que devido ao elevado nível de contestação que a integração política acelerada sofreu esta ideia caiu e com ela caiu também a regra da maioria qualificada. (Wolley, 1994).

2.2.2.3. O declínio da integração política: Alemanha vs França – posições divergentes

A integração política, apesar de ser um objetivo da UE é também de longe o mais difícil de alcançar. Ao contrário dos Estados Unidos da América, que na sua génese são uma República Federal, a União Europeia não o é, sendo sim um conjunto de países independentes e culturalmente diferentes que aceitaram cooperar entre si. A questão central é que integração política pressupõe perda de soberania algo que os países mais pequenos, ou com menos influência política não querem que ocorra. Nos Estados Unidos da América esta questão nunca se colocou porque desde o início que a sua organização foi em Estados, que apesar de terem singularidades próprias e diferenças entre eles partilham um objetivo único e comum desde o seu início. Na UE, este processo é mais artificial e não orgânico, no sentido em que os países decidiram formar a UE por benefício próprio e mais por razões económicas do que políticas ou de identificação cultural. Se quisermos, nos Estados Unidos da América os Estados convivem entre si e na UE os países, atualmente, toleram-se - prova disto é o crescente ganho de popularidade que os movimentos extremistas anti europa e nacionalistas têm ganho em diversos países da UE, como na Holanda, em França sendo o expoente máximo o processo de saída do Reino Unido da UE, o *Brexit*.

Apesar de tudo isto, o que tem tornado este passo difícil de se concretizar têm sido as posições divergentes tomadas por França e Alemanha após as negociações para o Tratado de Maastricht. Do lado de uma integração política mais profunda, como complemento à atual união económica e monetária já existente temos a Alemanha, que defende que sem este passo o Mercado Único está condenado a falhar, ou pelo menos a nunca se concretizar na sua plenitude. A França diverge desta posição e defende uma posição mais flexível e opondo-se à transferência de poderes de um nível nacional para um nível supranacional. A realidade é que sem o apoio destes países a integração política nunca acontecerá e a implementação da regra da maioria qualificada em

assuntos chaves (nomeadamente ao nível fiscal) dificilmente acontecerá. (Wasserfallen, 2014).

Como exemplos, temos as negociações de Amesterdão, Nice e de Lisboa em que de forma sucessiva propostas para uma maior integração política, nomeadamente através de uma maior harmonização fiscal (com a regra da maioria qualificada à cabeça) foram rejeitadas, isto apesar do apoio da Alemanha que continua a defender a harmonização fiscal no seio da UE como complemento ao Mercado Único.

2.2.2.4. O Alargamento de 2004

O alargamento de 2004 em que 10 novos Estados-Membros se tornaram, a 1 de maio, em simultâneo membros da UE, o que até à data de hoje constitui o maior alargamento da história da UE, passando a mesma de 15 elementos para 25, teve efeitos a todos os níveis, sendo a harmonização fiscal também afetada por este alargamento.

Este alargamento, concluiu não só Niazi (2016) como também Wasserfallen (2014), contribuiu para aumentar a clivagem existente entre as posições defendidas pelos países com níveis de tributação baixa (contra a harmonização fiscal) e alta (a favor da harmonização fiscal). Consultando as posições tomadas pelos países aquando do primeiro draft do CCCTB, em 2012, podemos reforçar esta ideia, já que na altura, os chamados membros novos (pós-2004) votaram significativamente de forma mais desfavorável em comparação com a posição adotada pelos países mais antigo da UE (pré-2004). (Roggeman et al 2015:19).

Deste modo, somos aparentemente levados a concluir que o alargamento de 2004 contribuiu ainda mais para o impossibilitar de uma solução que leve à harmonização fiscal. No entanto, somos forçados a levar em consideração as conclusões de Niazi (2016) que precisamente neste ponto se afasta das conclusões tiradas por Wasserfallen (2014) – conclusões essas que serão abordadas no ponto “A Política e a Harmonização Fiscal”).

Ou seja, apesar de a base teórica dos estudos ser a mesma e a metodologia semelhante, no sentido em que ambos se baseiam nas posições tomadas pelos países nas conferências intergovernamentais para medirem o apoio que existe ou não para ser

efetuada uma harmonização fiscal, baseando-se também nos pressupostos teóricos já abordados anteriormente que sustentam a tomada de decisão dos países em bases económicas, com destaque para a *tax competition* e de como esta influência ou não a posição que os países adotam em função de se sentirem “ganhadores” ou “perdedores” nesta competição, as suas conclusões são diferentes.

Também vimos que ambos os estudos introduzem o fator político para explicar as posições dos países. Posto isto, apesar de as bases serem iguais, a realidade é que as conclusões são diferentes. Niazi (2016) demonstra que, apesar da percentagem de apoio à introdução da regra da maioria qualificada, que já vimos ser fulcral para uma eventual harmonização fiscal, ter diminuído desde as negociações de Maastricht, em 1991, passando de 50% nesta cimeira para 32% na cimeira de Lisboa, em 2004, a realidade é que em termos quantitativos, isto é, medindo o apoio em número de Estados-Membros, ao invés de por percentagem de Estados-Membros, como Wasserfallen (2014) faz no seu estudo, o apoio tem vindo a aumentar, passando de 6 Estados-Membros em 1991 para 8 em 2004.

2.2.2.5. A Política e a Harmonização Fiscal

Para entendermos as conclusões de Niazi (2016), que no seu estudo refere que, apesar de percentualmente o apoio para a introdução da regra da maioria qualificada ter diminuído, em termos absolutos tem vindo a crescer, é necessário entender a base do seu estudo, ou seja, o trabalho realizado por Wasserfallen (2014). Neste capítulo irei explicar não só esse estudo como também apresentar as conclusões de Wasserfallen (2014).

O argumento central de Wasserfallen (2014) é o de que os Estados-Membros, no seio da UE, apenas aceitam a transferência de poderes para um nível supranacional, abdicando assim do seu poder de veto, caso percecionem essa transferência do centro decisão como benéfica para os seus interesses. Isto é, dificilmente os Estados-Membros aceitam ceder poder e soberania a uma autoridade central, seja ela qual for sendo neste caso em particular os órgãos centrais da UE, se percecionarem essa cedência como negativa. Este é precisamente o ponto principal no que respeita à harmonização fiscal, pois os países apenas se inclinam para a cedência do seu direito de veto, alicerçado na regra da

unanimidade, quando se consideram como “perdedores” ao nível fiscal, isto é, quando a *tax competition* existente no Mercado Único não os beneficia.

Wasserfallen (2014) sustenta este argumento através das conclusões retiradas por Genschel e Jachtenfuchs (2011, 2013) que afirmaram que a criação do Mercado Único e o desenvolvimento das dinâmicas económicas que o mesmo acarreta, limitaram a flexibilidade fiscal dos países, isto é, o próprio Mercado Único é já uma barreira à total independência fiscal dos países.

Neste contexto, Wasserfallen (2014) defende que a harmonização fiscal seria um mecanismo não ainda mais limitador da soberania fiscal de cada Estado-Membro, mas sim uma forma de lhes conceder de novo a capacidade de ditarem as suas próprias políticas fiscais ao mercado invertendo a situação atual em que é o mercado que dita aos países os limites fiscais que aceita ou rejeita. Convém, no entanto, alertar para uma outra dinâmica que o próprio Mercado Único criou e que ainda não conseguiu solucionar, a *tax competition*. A realidade é que a sua existência cria uma dinâmica muito própria no seio dos membros do Mercado Único e que influencia a sua posição no que respeita à harmonização fiscal. Como já vimos, os países que se percebem como “ganhadores”, que são os países que neste contexto apresentam níveis de tributação baixos, não têm qualquer interesse em apoiar uma eventual centralização fiscal, consequência natural da harmonização fiscal, tendo todo o interesse em manter a situação atual de assimetria de ganhos, pois como já referi anteriormente, no contexto político e económico os países apenas apoiam as situações em que se percebem como “ganhadores”.

A análise qualitativa efetuada por Wasserfallen (2014), parece sustentar este argumento já que a Bélgica, um dos países da UE com carga fiscal mais elevada tem sido um dos principais apoiantes da regra da maioria qualificada, um dos passos mais importantes em direção à harmonização fiscal, sendo que o Luxemburgo, que se encontra no espectro oposto ao da Bélgica com uma carga fiscal baixa, se tem oposto fortemente à introdução da regra da maioria qualificada.

A análise qualitativa de Wasserfallen (2014), pretendeu estudar as posições tomadas pelos respetivos Estados-Membros nas conferências intergovernamentais de Maastricht,

Nice e Lisboa. Para tal, Wasserfallen (2014), utilizou como variável dependente, a posição oficial das delegações de cada Estado-Membro, presentes nestas negociações, pois nestas conferências o que se analisa são propostas por parte das delegações oficiais, não sendo realizadas votações oficiais por parte de cada Estado-Membro. Estas posições oficiais foram analisadas através da consulta das propostas oficiais preparadas por cada uma das delegações presentes, sendo que para a conferência de Lisboa, Wasserfallen (2014) recorreu a uma fonte secundária, analisando os dados recolhidos pelos membros do *DOSEI Projet*¹.

Para avaliar se países com níveis tributários mais baixos tinham mais probabilidades de se opor a uma harmonização fiscal, Wasserfallen (2014) utilizou como variáveis explicativas a variável “*total taxes as a share of the GDP*” e o nível mais elevado de tributação empresarial, isto é, para Portugal seria a taxa máxima de IRC em vigor.

No entanto, a análise nos moldes em que é feita tem várias limitações, reconhecidas pelo próprio autor, nomeadamente o tamanho da amostra, já que na conferência de Maastricht apenas participaram 12 Estados-Membros e na de Nice 15. Deste modo, devemos interpretar estes dados não como conclusivos, mas como demonstrativos de uma tendência.

A principal conclusão, ou tendência, que podemos retirar do estudo é que ao contrário do que se poderia pensar não é o nível da variável “*total taxes as a share of the GDP*” que mais influencia a posição dos países nestas negociações, mas sim o nível dos impostos sobre as empresas. Ou seja, os países baseiam a sua posição face a uma eventual centralização dos impostos, não no nível geral de tributação, mas nos impostos aplicados sobre as suas empresas, facto que não podemos dissociar dos efeitos da *tax competition* e de como esta influência a perceção dos países no Mercado Único. Por curiosidade, em 2004 na conferência de Lisboa 5 dos 25 países da UE tinham um imposto sobre os rendimentos coletivos considerado baixo enquanto que 6 dos 25 tinham um nível considerado alto, tendo as suas posições correspondido a este nível, ou seja, quem tem níveis altos apoia a harmonização fiscal e quem tem níveis mais baixos está contra pretendo manter o panorama atual em que saem a “ganhar”.

¹ Domestic Structures and European Integration (DOSEI)

Em conclusão, para Wasserfallen (2014) o principal entrave a uma harmonização fiscal é precisamente a heterogeneidade das taxas de imposto que existe entre os países, no entanto, como já vimos, este argumento pode-se tornar menos válido pois o que realmente influencia a posição de um país no seio do Mercado Único e que o torna “ganhador” no âmbito da *tax competition* é mais a base e a estrutura dos impostos e não tanto a taxa, pois a taxa até se torna, com tudo o resto igual, o mais fácil de harmonizar, como o IVA provou.

2.2.2.6. Harmonização fiscal na União Monetária

Um dos marcos mais importante da história da UE foi a introdução da moeda única: o euro. A introdução do euro significou a perda de controlo da política monetária por parte dos Estados-Membros que aceitaram aderir ao euro, centralizando a mesma na UE, neste caso no Banco Central Europeu. Ao contrário do alargamento de 2004, que como vimos trouxe alguns obstáculos à criação de uma política fiscal europeia, a moeda única demonstrou a existência de benefícios na centralização de políticas a nível da União Europeia.

Alguns autores, no qual Wasserfallen (2014) se inclui, defendem que a criação da zona euro e das dinâmicas que ela introduziu ao nível do Mercado Único e ao nível da política monetária europeia, deixa mais perto o passo da harmonização fiscal. No entanto, este passo será dado não ao nível da harmonização de taxas ou de bases de imposto, mas sim ao nível da criação de um imposto comum a nível da zona euro, um imposto europeu se assim o quisermos designar. Aliás, como já vimos, a recente proposta reformulada para a introdução do CCCTB, prova exatamente isto e demonstra que existe cada vez mais vontade de introduzir um verdadeiro imposto europeu que sirva não só o propósito de financiar o orçamento da UE, mas que seja também um mecanismo de reequilíbrio do Mercado Único, se quisermos uma forma de atenuar os efeitos da *tax competition*.

A introdução de uma política monetária comum no seio da maioria dos membros da UE, trouxe outra discussão à consideração: uma maior preocupação com os equilíbrios macroeconómicos (Wasserfallen, 2014). A realidade é que o passo lógico seguinte à União Monetária é a União Política, o que implica a cedência do controlo da política

nacional por parte dos órgãos nacionais para órgãos supranacionais. Se já vimos que no seio da UE essa realidade é de momento inalcançável, a realidade é que se restringirmos a nossa análise à zona euro essa realidade começa a fazer mais sentido, não apenas para alguns, mas para todos os membros da mesma.

Wasserfallen (2014) argumenta que a centralização da política fiscal no seio da zona euro é essencial para a sustentabilidade da mesma, não só por ser um instrumento muito eficaz no combate aos choques económicos a que a mesma está sujeita, mas também porque historicamente nunca existiu uma união monetária que tivesse sucesso sem que o passo da harmonização fiscal fosse dado (De Grauwe, 2006).

Wasserfallen (2014) diz-nos também que, devido à crise económica de 2009, é possível que as próximas discussões acerca de uma harmonização fiscal sejam feitas apenas no seio da zona euro e não para toda a UE, já que existe uma clivagem de posições cada vez mais acentuada entre os países que estão na união monetária e os que ainda possuem moeda própria. A realidade é que, a harmonização fiscal torna mais fácil os equilíbrios macroeconómicos e protege os países dos choques provocados pelas dinâmicas do Mercado Único, sendo mais fácil aos países que já cederam controlo da sua política monetária e, em grande parte, ainda que indiretamente, da sua política fiscal darem este passo do que aos países que não o fizeram ainda.

Apesar de tudo isto, devemos ter atenção que estas conclusões não têm qualquer suporte empírico e são baseadas em pressupostos teóricos pelo que extrapolar certezas absolutas se torna perigoso, como o próprio Wasserfallen (2014) alerta.

Niazi (2016) suporta a ideia introduzida por Wasserfallen (2014) de que existe maior facilidade em concretizar uma harmonização fiscal na zona euro do que na UE como um todo. Niazi (2016) argumenta que a decisão dos Estados-Membros em aderir ao euro foi espontânea e que nesse sentido mais facilmente os países do euro dariam o passo de centralizar as suas políticas fiscais como forma de consolidar a União Monetária do que os países que não pertencem ao euro. O maior contributo de Niazi (2016) para este assunto é o delinear de uma possível solução que leve a esta harmonização fiscal na zona euro. Ao contrário de Wasserfallen (2014), que apenas teoriza sobre a possibilidade de tal ocorrer, Niazi (2016) diz-nos que os Estados-Membros se realmente

quiserem seguir este caminho podem basear-se na forma como se concretizou o Acordo de Schengen.

Na altura, apenas cinco membros da UE decidiram abrir as suas fronteiras entre si, tendo mais tarde sido seguidos pelos restantes membros. Este sucesso levou à introdução de uma cláusula no Tratado de Amesterdão de 1997, que foi reforçada em 2001 na revisão de Nice e que permite a um mínimo de 8 Estados-Membros tomarem uma iniciativa legislativa entre si, caso tal não seja possível no seio da UE e que mais tarde pode ser seguida e adotada pelos restantes Estados-Membros, como foi o caso do Acordo de Schengen. Niazi (2016), tal como vários outros autores, defende que uma iniciativa deste tipo poderá ser a única forma de quebrar o impasse provocado pelos sucessivos vetos a nível europeu e poderá ser uma forma de promover a harmonização fiscal no seio da UE.

Ou seja, no fundo o que podemos concluir é que tanto Wasserfallen (2014) como Niazi (2016) nos apresentam as vantagens que uma potencial harmonização fiscal poderá ter para a UE, mas reconhecem que no contexto atual a sua concretização se encontra longe de ocorrer. Como forma de ultrapassar este problema, Wasserfallen (2014) defende que a harmonização fiscal primeiramente deve ser efetuada ao nível da zona euro sendo que Niazi (2016) vai mais longe e acrescenta que para tal ocorrer, mesmo no seio da zona euro, será necessário uma iniciativa legislativa semelhante à que implementou o Acordo de Schengen, única maneira de ultrapassar os sucessivos vetos, não só à harmonização fiscal mas também à introdução da regra da maioria qualificada no âmbito da discussão de assuntos fiscais.

2.2.3. O Tribunal Europeu de Justiça

2.2.3.1. O papel do Tribunal Europeu de Justiça no processo de harmonização fiscal

Um dos grandes obstáculos à produção de legislação que vise promover um maior progresso ao nível da harmonização fiscal na União Europeia prende-se com a necessidade de tais medidas apenas avançarem caso exista unanimidade ao nível do Conselho Europeu. Esta condição torna eventuais avanços ao nível da harmonização

fiscal difíceis de ocorrer, no entanto, nos últimos anos têm-se verificado avanços ao nível da harmonização fiscal sendo o seu grande responsável o Tribunal Europeu de Justiça (ECJ).

O ECJ, de acordo art.º 13.º do Tratado da União Europeia (TUE), é um órgão institucional no âmbito da UE. Segundo o n.º 2 do mesmo artigo, o ECJ está sujeito aos limites das atribuições que lhe estão conferidas pelos tratados e na cooperação leal com as restantes instituições. De acordo com o art.º 19.º n.º 1 do TUE, “[o] Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) inclui o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral e tribunais especializados. O Tribunal de Justiça da União Europeia garante o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados”.

O n.º 2 refere, que “[o]s Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União”

.

O n.º 3 do art.º 19.º refere que o TJUE tem competências decisórias relativamente a disposto nos Tratados:

- a) Sobre os recursos interpostos por um Estado-Membro, por uma instituição ou por pessoas singulares ou coletivas;
- b) A título prejudicial, a pedido dos órgãos jurisdicionais nacionais, sobre a interpretação do direito da União ou sobre a validade dos atos adotados pelas instituições;
- c) Nos demais casos previstos pelos Tratados.

O ECJ na concretização do seu papel jurídico-normativo tem as suas competências claramente definidas nos artigos 267.º a 273.º do TFUE. Como principais competências podemos destacar o seu papel enquanto garante do processo de integração, a sua interpretação do efeito direto das normas e a aplicação do direito europeu e dos princípios gerais de direito na UE.

A harmonização fiscal não é um dos objetivos primordiais da UE. No entanto, no TFUE constam diversos artigos, que não se referindo diretamente, são a base dessa sustentação harmonizadora.

No campo da harmonização fiscal indireta, os artigos 110.º a 113.º do TFUE consagram os princípios gerais relativamente aos impostos indiretos (e.g. IVA e IEC's).

Relativamente à harmonização dos impostos diretos essa necessidade não existiu. No âmbito do art.º 5.º do TFUE e no princípio da delimitação de competências da UE, a fiscalidade direta compete aos Estados-Membros.

Mendes (2011) refere que da interpretação dos artigos 63.º a 65.º, decorre a existência de uma proibição relativa às restrições aos movimentos de capitais, sendo, no entanto, deixado ao critério de cada Estado-Membro a forma e os meios utilização para combater a erosão das bases fiscais e eventuais casos de fraude e evasão fiscal. Importa também referir que, com a movimentação livre de capital no seio da UE, os Estados-Membros experienciaram o aumento de problemas associados aos chamados paraísos fiscais, locais destinados à prática do branqueamento de capitais.

A ausência de disposições específicas à harmonização fiscal da tributação direta no TFUE prova-se pois não existem artigos que o refiram. Por exemplo, o artigo 94º do Tratado da Comunidade Europeia, que atualmente é o artigo 115º do TFUE, já foi diversas vezes invocado como base jurídica para a aprovação das diretivas sobre a harmonização da tributação direta.

O artigo 115º refere: “[s]em prejuízo do art.º 114.º, o Conselho deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, adota diretivas para aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham incidência direta no estabelecimento ou no funcionamento do mercado interno.”

Como se pode verificar, em matérias fiscais a regra que prevalece é a regra da unanimidade, regra essa que se tem assumido como o principal obstáculo à harmonização da tributação direta.

Para além da regra da unanimidade, também os princípios da subsidiariedade de proporcionalidade presentes no artigo 5º do TFUE se assumem como um entrave ao desenvolvimento da harmonização fiscal da UE.

Deste modo, a harmonização fiscal tem sido basicamente desenvolvida através de instrumentos jurídicos com carácter vinculativo, como sejam os regulamentos e diretivas (Mendes, 2011).

Segundo Mendes (2011), o facto da regra da unanimidade ser altamente defendida pelos Estados-Membros é a razão desta ser um dos últimos baluartes da sua soberania no âmbito da UE, sendo um mecanismo que lhes permite limitar o poder decisório do Conselho e do Parlamento Europeu.

Assim sendo, somos levados a concluir que a harmonização fiscal não se assume como um dos objetivos primordiais da UE e é precisamente neste contexto que o Tribunal Europeu de Justiça assume um papel cada vez mais importante, funcionando atualmente como um dos maiores impulsionadores de medidas legislativas que levam a uma maior aproximação em matérias de fiscalidade na UE.

Apesar destas deliberações constituírem um veículo de progresso de enorme relevância no processo de construção de uma política fiscal europeia, deve-se também acrescentar que o seu uso excessivo por parte da Comissão Europeia tem merecido algumas críticas. Nesse sentido, Lampreave (2012) crítica o uso excessivo, por parte da Comissão Europeia, destas decisões e o aproveitamento político que lhes é dado, já que segundo o autor, a Comissão Europeia se tem refugiado no ECJ como forma de evitar a emissão de diretivas fiscais pouco consensuais junto dos Estados-Membros.

O facto da jurisprudência fiscal mais relevante dos últimos anos na UE ter originado em decisões do ECJ faz com atualmente a chamada “*soft law*” assuma um papel preponderante no seio da UE assumindo no campo fiscal uma importância maior que a tradicional fonte legislativa: a “*hard law*”.

Na UE, a “*soft law*” é utilizada pelos Estados-Membros quando estes não conseguem acordar a aprovação de medidas legalmente vinculativas, a chamada “*hard law*”, ou pela Comissão Europeia quando esta teme que algum Estado-Membro possa vetar as suas

propostas. Lampreave (2012) expressa algumas reservas face à frequência com que a “*soft law*” tem sido usada na UE, pois esta não envolve os parlamentos nacionais e carece de legitimidade popular, já que não são medidas sujeitas a consulta popular nem aprovadas por um órgão governativo eleito pelos cidadãos, sendo, no entanto, ao nível fiscal uma das ferramentas mais eficazes para resolver diferendos entre Estados. Apesar das reservas manifestadas, Lampreave (2012) refere que é impossível ignorar o papel do ECJ no que respeita à harmonização fiscal já que tais decisões têm ajudado as leis europeias a adaptarem-se aos desafios fiscais resultantes da existência de um Mercado Único.

2.2.3.2. Breves noções sobre Direito Europeu

Para um melhor entendimento do direito europeu e das definições de *hard law* e *soft law*, neste capítulo serão apresentadas algumas considerações básicas acerca do Direito Europeu.

Assim, o direito da UE encontra-se hierarquizado, sendo regulado pelo direito primário ou originário, cuja natureza constitutiva se baseia nos tratados e pelos atos de direito derivado constituídos pelos regulamentos, diretivas, decisões, os pareceres e as recomendações.

O direito originário ou primário baseia-se na vontade soberana dos Estados-Membros, em conformidade com as regras do direito internacional e compreende todas as normas da ordem jurídica comunitária. Segundo o estabelecido nos tratados europeus, o direito primário prevalece sobre qualquer outra fonte do direito, tem como seu garante o Tribunal Europeu de Justiça, e funciona como se da “Constituição” de qualquer Estado de Direito se tratasse.

Deste modo, podemos enquadrar a *hard law*, ao nível do direito europeu, ou como direito primário, caso seja uma diretiva ou uma disposição de um tratado, ou como direito derivado ou secundário, caso se trate de um regulamento.

Já no que respeita à *soft law*, podemos afirmar que se trata apenas de um mecanismo secundário já que não tem poder vinculativo e é produzida pelo Tribunal Europeu de

Justiça. Ou seja, de modo muito simples, podemos quase dizer que a *soft law* deriva da *hard law* na medida em que se esta última não existisse seria impossível produzir a primeira. Esta simplificação também ajuda a explicar a razão de alguns autores, como Lampreave (2012), mostrarem reservas quanto ao uso excessivo da *soft law* enquanto mecanismo de produção de medidas legislativas de natureza fiscal com o objetivo de aproximar a legislação dos Estados-Membros.

2.2.3.3. O Tribunal Europeu de Justiça enquanto organismo regulador do Mercado Livre

Para além da produção de jurisprudência fiscal através da resolução dos casos que aprecia, o Tribunal Europeu de Justiça também desempenha um papel importante enquanto organismo regular do Mercado Livre. Este papel manifesta-se ao nível da imposição de medidas anti abusivas que limitem a adoção, por parte de particulares, de posições dominantes de mercado. O Tribunal Europeu de Justiça foca-se, em particular, em casos nos quais as ações dos agentes económicos atentem contra as normas da UE e/ou em casos em que as mesmas prejudiquem o funcionamento do Mercado Livre. Como exemplos mais relevantes podemos referir dois casos julgados pelo Tribunal Europeu de Justiça e que mostram bem este seu papel: (1) “*Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd, County Wide Property Investments Ltd v. Commissioners of Customs & Excise (Case C-255/02)*”; e (2) “*Cadbury Schweppes plc, Cadbury Schweppes Overseas Ltd v. Commissioners of Inland Revenue (Case C-196/04)*”. Em ambos os casos, o Tribunal Europeu de Justiça considerou que as empresas tinham instituído práticas lesivas para a concorrência através de tentativas de pagar menos impostos fixando as suas sedes noutros Estados-Membros. O facto de não existir, em ambos os casos, qualquer sustento económico relevante capaz de sustentar tais ações, a não ser, como deliberado pelo Tribunal, a intenção de aproveitar um regime fiscal mais vantajoso, levou o Tribunal a deliberar contra ambas as empresas. Através destas duas decisões, o Tribunal agiu como um garante do equilíbrio do Mercado Livre e debelou uma das práticas problemáticas mais comuns e que serão posteriormente abordadas no capítulo que trata da *harmful tax competition*.

2.2.4. O Common Consolidated Corporate Tax Base – CCCTB

2.2.4.1. Common Consolidated Tax Base – Definição

A Comissão Europeia reconhece o papel crucial que a política fiscal tem no desenvolvimento da economia da UE. Nesse sentido, e tal como Panayi (2011) afirma, questões como a dupla tributação, os *high compliance costs* e todos os custos inerentes à existência de diversos sistemas fiscais no seio da UE tornam a sua competitividade menor, resultando numa perda de competitividade da UE face aos seus mais diretos rivais, os Estados Unidos da América e o Japão. A Comissão Europeia, reconhecendo a existência destas falhas observadas no Mercado Único, que crescem exponencialmente com a existência de negócios cada vez mais globais, e com o objetivo de tornar o sistema fiscal europeu mais atrativo para os investidores decidiu criar o *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB), que tem como objetivo último a implementação de uma base única de imposto. Panayi (2011) diz-nos que através da implementação do CCCTB as autoridades europeias acreditam ser possível implementar uma base única de imposto, condição crucial para a maximização do Mercado Único e das vantagens que este oferece.

Assim, a 16 de março de 2011 a Comissão Europeia propôs uma diretiva com o objetivo de criar o CCCTB. O objetivo desta diretiva e deste imposto era dotar o Mercado Único de um imposto composto por um conjunto de regras e pressupostos que permitissem uma igual tributação de todas as empresas que fizessem negócio no Mercado Único.

Considerando todas estas circunstâncias, o CCCTB, na sua proposta inicial, assentou a sua fórmula de cálculo e de apuramento de rendimento em 3 pilares: (1) ativos de uma empresa; (2) fator trabalho; e (3) vendas.

O CCCTB tinha como objetivo dotar o Mercado Único de um sistema comum de regras para apurar uma base de imposto comum para empresas residentes na UE e de subsidiárias de empresas residentes na UE, mas localizadas em países fora da UE. De forma mais específica, o CCCTB definia as regras para definir o lucro tributável das empresas, como consolidar os resultados da empresa ou do grupo e em que Estados-Membro o resultado antes de imposto era tributado. Importa destacar que, no seu

primeiro *draft* o CCCTB apenas pretendia harmonizar a base de imposto e não harmonizar taxas nem normas contabilísticas e que era um imposto de natureza opcional, isto é, as empresas não estavam obrigadas a aderir ao CCCTB. Apesar de não pretender harmonizar normas contabilísticas, a realidade é que diversas vozes defendem que o CCCTB deve partir das IAS/IFRS de modo a tornar a sua implementação a nível europeu mais fácil. Oestreicher e Spengel (2007) já defendiam a utilização das IFRS na elaboração do CCCTB, utilizando para o efeito uma análise própria em que concluíram que as IFRS podiam efetivamente ser um elemento base para uma harmonização fiscal na UE.

De uma forma mais específica, Oestreicher e Spengel (2007) dizem que as IFRS seriam importantes nas áreas do reconhecimento dos ativos e passivos, na determinação das amortizações, das imparidades e dos contratos onerosos. Oestreicher e Spengel (2007) também concluem com o seu estudo que, para a concretização de uma base de imposto comum na UE, será fulcral a eliminação de incentivos fiscais da base de imposto (defendendo os autores a sua substituição por créditos fiscais ou subsídios).

No entanto Oestreicher e Spengel (2007) também reconheceram algumas limitações às IFRS, nomeadamente ao nível do conceito do justo valor e do tratamento das provisões. Tal facto levou-os a concluir que a utilização das IFRS apenas como ferramenta de harmonização entre as normas fiscais e contabilísticas ao nível europeu será insuficiente.

Para colmatar esta insuficiência são propostas outras medidas, que incluem, entre outras, a convergência das taxas nominais de imposto sobre os lucros, algo que o CCCTB não contempla.

À semelhança de Oestreicher e Spengel (2007), também Panayi (2011) defende que o CCCTB use como base de partida as IAS/IFRS. Para a autora, esta uniformização tornaria mais fácil o apuramento de uma base de imposto comum pois eliminaria as diferenças contabilísticas que surgem da aplicação dos diversos normativos contabilísticos nacionais presentes na eu. Aliás, a existência destas diferenças foram consideradas por parte de diversos Estados-Membros como um potencial obstáculo à

implementação do CCCTB e da concretização do seu objetivo de implementar uma base comum de imposto na UE.

Apesar da natureza voluntária do imposto a Comissão Europeia esperava que através da introdução de incentivos à Investigação e Desenvolvimento (I&D) e da redução do *cross border compliance costs* convencer as empresas a aderir. Por fim, deve ser referido que, na proposta inicial de 2011, o CCCTB era dirigido a empresas de todas as dimensões, tendo, no entanto, especificidades em função das dimensões das mesmas. Tais especificidades não alteravam o seu propósito inicial de harmonizar a base de imposto pelo que não irão ser abordadas, mas podem ser consultadas em:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_en.pdf

Em último lugar, importa referir que a Comissão Europeia esperava, através do CCCTB, diminuir o número de disputas legais envolvendo o ECJ e esperava também diminuir o número acordos entre Estados-Membros sobre a dupla tributação.

O CCCTB, como proposto em 2011, não reuniu apoios suficientes para ser implementado, no entanto, a ideia continuou a ser vista como uma potencial solução pela Comissão Europeia para combater a dificuldade de taxar os negócios multinacionais. Com isto em mente foi realizada uma consulta pública que decorreu de 8 de outubro de 2015 a 8 de janeiro de 2016. Esta consulta foi feita a instituições académicas, a *think tank's*, a empresas, a organizações internacionais, a ONG's, a cidadãos particulares e a autoridades públicas (nomeadamente a uma autoridade local alemã, não especificada no documento tornado público pela Comissão Europeia, e ao Ministério das finanças da Estónia). Esta consulta incidiu sobre a abrangência da nova proposta de imposto, nomeadamente se o mesmo deveria ser obrigatório para todas as empresas em relação de grupo ou se deveria preservar a sua natureza opcional; sobre a possibilidade de outras empresas estarem obrigadas a seguir estas regras; sobre medidas a implementar na proposta que tornassem o imposto mais eficaz no seu objetivo de combater a evasão fiscal; e sobre como combater o aproveitamento feito por parte das empresas das diferenças existentes entre os diferentes sistemas fiscais da UE.

Após esta consulta pública, o grupo de trabalho criado pela Comissão Europeia decidiu avançar com uma proposta em 2016. Esta nova proposta é em tudo semelhante à de

2011 preservando o espírito com que o imposto foi elaborado, contendo, no entanto, uma diferença fundamental: a inclusão de regras que tornam obrigatória a adesão ao CCCTB para empresas em relação de grupo.

A proposta do CCCTB, como qualquer proposta de legislação que afete o funcionamento do Mercado Único deve respeitar o artigo 115º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU) que estipula que quaisquer medidas que caiam sob a alçada do mesmo devem ter como objetivo melhorar o funcionamento do mesmo.

2.2.4.2. O Common Consolidated Corporate Tax Base e o sistema fiscal do Reino Unido

No Reino Unido as regras para o cálculo da base do imposto que são aplicadas às empresas foram consolidadas em três atos: o *Corporation Tax Act 2009* (CTA 2009), o *Corporation Tax Act 2010* (CTA 2010) e o *Taxation (International and Other Provisions) Act 2010*. O *Taxation of Chargeable Gains Act 1992* (TCGA 1992) deve ser mencionado pois também assume relevância, apesar da sua antiguidade (Panayi, 2011).

Enquanto membro da UE, antes do referendo popular de 23 de junho de 2016 que ditou o início do processo de desvinculação do Reino Unido da mesma, tornava-se interessante entender de que modo o CCCTB iria interagir com o sistema fiscal britânico e de que modo a sua implementação seria ou não possível.

Esta análise foi efetuada por Panayi (2011) e teve como principal conclusão que a base do sistema fiscal britânico não seria afetada e que para a grande maioria das empresas o CCCTB seria tratado como qualquer outra base de imposto estrangeira. Tecnicamente, e como explica Panayi (2011), no Reino Unido, não existiria uma interceção entre ambas as bases de imposto, a nacional e a do CCCTB, sendo que esta relação apenas se verificaria a um nível supranacional. Panayi (2011) refere que uma das principais diferenças entre o sistema britânico e o CCCTB prende-se com o facto de o sistema britânico ser tutelado por autoridades nacionais, sendo a interação com autoridades estrangeiras delimitada aos requisitos da nova diretiva de troca de informação de 2011/16/EU. Por contraste, a natureza europeia do CCCTB faz com que o mesmo seja

tutelado pelas autoridades europeias, ou seja, a um nível supranacional. Isto torna a cooperação entre as autoridades dos diferentes Estados-Membros fulcral para o sucesso do CCCTB.

Caso o Reino Unido decida adotar o CCCTB enquanto base de imposto, terá que escolher se o torna a única base de imposto ou se permite às empresas escolher por qual base optar, isto é, se continuar com a base nacional já existente ou se mudar para o CCCTB. Esta opção apenas se colocaria para as empresas fora do regime obrigatório de adesão, que foi criada na reformulação efetuada em 2016 à proposta inicial do CCCTB.

Uma possível implementação do CCCTB, quer como base única de imposto quer num regime de convivência com as regras já existentes, levaria sempre o Reino Unido a ter de abordar e de resolver um problema comum ao resto da UE e já mencionado: a necessidade de conciliar as suas normas contabilísticas com o CCCTB, sendo que para Panayi (2011) o facto de a proposta do CCCTB não conter regras para esta transição (problema que em 2016 não foi resolvido) é uma das dificuldades de implementação do CCCTB, não só no Reino Unido mas também no resto da UE.

A realidade é que, tal como Panayi (2011) refere, a possibilidade de o CCCTB ser adotado como base única de imposto a nível da UE é ainda muito remota, principalmente enquanto não existir uma conciliação a nível europeu do método de apuramento da base de imposto.

Torna-se mais provável que, numa primeira fase, o CCCTB seja implementado e interaja com os sistemas fiscais nacionais de cada Estado-Membro, o que acarreta um novo conjunto de problemas, nomeadamente a exploração por parte das empresas das falhas de cada um dos sistemas, o que efetivamente já ocorre na UE, como abordado no capítulo dedicado à *tax competition*.

2.2.5. Principais obstáculos da Harmonização Fiscal na União Europeia

2.2.5.1. Teoria do Federalismo – Breves noções económicas, políticas e fiscais

A Teoria do Federalismo económico, como se conhece, teve a sua origem na Teoria de Tiebout. Na sua base mais pura, esta teoria estabelece como objetivo primário a definição das tarefas e objetivos que o Estado, na figura do governo, deve alcançar e/ou solucionar, assim como qual o nível de governo (local, regional, nacional ou, em alguns casos, central) que deve gerir setores chave tais como a defesa, a saúde, a educação, as infraestruturas de apoio, entre outros. O Federalismo Económico defende que o Estado deve atuar como mecanismo regulador das ineficiências do mercado de iniciativa privada (Inman e Rubinfeld, 2014).

Em 1956, Tiebout, postulou que a hipótese anteriormente avançada por Samuelson's em 1954 de que, no contexto de um mercado competitivo, o Estado, na figura do governo, seria ineficaz no fornecimento e produção de bens públicos não era válida. Para Tiebout, os governos eram mercados e os cidadãos eram livres de optar pelo país, ou jurisdição, que melhor satisfizesse as suas necessidades, sendo que por necessidades, Tiebout entendia fornecimento e produção de bens públicos e nível de tributação. Segundo esta perspetiva, consideramos que um bem público é alocado de forma eficiente quando são observadas e cumpridas quatro condições: 1) mobilidade de pessoas e de recursos; 2) número suficientemente grande de jurisdições; 3) liberdade legislativa total em cada uma dessas jurisdições; e 4) inexistência de externalidades negativas (Oates, 1972).

Estas quatro condições para definir uma potencial alocação eficiente de um bem público verificam-se no seio da União Europeia, materializando-se na existência do Mercado Único e na livre circulação de pessoas, bens, serviços e capital, pelo que se pode aplicar o federalismo económico à União Europeia como ferramenta de análise à possibilidade de proceder a uma harmonização fiscal total.

O Federalismo Fiscal assume-se como um tópico económico relevante pois permite-nos analisar, numa Federação, em que medida e por que nível do governo devem ser definidos e executados os programas de impostos e de despesa. Como já referido, a

especificidade da União Europeia e do seu processo de integração económica permite uma aplicação desta teoria, sendo interessante verificar a existência de pontos de contacto e também de potenciais problemas entre as orientações dadas pelo Federalismo Fiscal e a questão da Harmonização Fiscal na União Europeia.

2.2.5.2. A União Europeia enquanto instituição – comparação com a organização tradicional de uma Federação

A União Europeia não dispõe de uma organização, no que respeita à sua estrutura de poder organizacional, semelhante à que seria expectável encontrar numa Federação. Ao contrário das Federações contempladas no Federalismo Económico, a UE não assume uma forma pura, mas antes a de um conjunto de Estados independentes e que cooperam entre si.

Ao contrário de uma Federação, em que o Governo Central assume um papel de autoridade e de destaque, na União Europeia o Governo Central tem uma dimensão reduzida e o seu nível de autoridade depende diretamente das decisões dos governos nacionais. O Conselho Europeu assume-se como o principal órgão de governação da EU, sendo a Comissão Europeia o seu órgão executivo.

Esta estrutura levou Gramlich e Wood (2000) a afirmarem que o papel de um Governo Central na União Europeia, enquanto perdurar este modelo organizacional, irá sempre ser bastante restringido.

2.2.5.3. Programas de Despesa numa Federação – comparação com a EU

Uma das grandes conclusões que deriva da Teoria do Federalismo Económico prende-se com os Programas de Despesa. No Federalismo Económico defende-se que, na ausência de externalidades ou economias de escala, os mesmos devem ser executados pelo nível mais baixo possível de governo (Gramlich e Wood, 2000). A exceção a esta orientação ocorre quando os fatores de produção apresentam uma mobilidade elevada, sendo que, neste caso, defende-se que os mesmos passem a ser executados pelo mais alto nível de governo, visto ser uma forma de combater o aparecimento de *tax competition* entre regiões.

A UE se analisada enquanto Federação foge à norma visto que, no que concerne aos programas de despesa, não contempla de forma centralizada as áreas/setores que seriam normais, tal como a defesa nacional.

No que concerne à competitividade de mercado, a UE, segue a regra de uma Federação Económica e estabelece regras que asseguram uma igualdade e justiça ao nível do mercado. Pretende-se combater os monopólios e as posições dominantes e abusivas de mercado.

2.2.5.4. Impostos e Subsídios – Aplicação do Modelo Federal à UE

A Teoria do Federalismo Fiscal diz-nos que os impostos podem ou não ser harmonizados (Gremlich e Wood, 2000). De uma forma muito simplificada, o Federalismo Fiscal diz-nos que os impostos que recaem sobre fatores móveis devem ser harmonizados, sendo o maior exemplo o IVA, enquanto que os que recaem sobre fatores imóveis devem permanecer como estão desenhados, ou seja, não harmonizados, como é o caso do IRS.

Masson (2010) postula que caso se considere que a harmonização fiscal europeia implica a implementação de uma política fiscal federal então devemos ter em atenção três possíveis modelos: (1) harmonização dos impostos e das políticas de despesa; (2) acordos entre os governos europeus de forma a implementar um programa fiscal comum coordenado pelas mais altas instituições da UE; e (3) implementação por parte de cada país de uma política fiscal própria mas monitorizada pelos restantes Estados-Membros, à semelhança dos G-7 (Alemanha, Canada, França, Estados- Unidos, Itália, Reino Unido e Japão).

Masson (2010) conclui que, qualquer que seja o modelo inicial escolhido numa fase inicial, no fim, o sistema europeu irá integrar todos os diferentes modelos acima descritos. Todas estas questões tornaram-se mais relevantes com a implementação do euro e com a expansão e aceleração do processo de expansão da UE.

2.2.5.5. O Federalismo Fiscal: União Europeia vs Estados Unidos da América

Entre a União Europeia e os Estados Unidos da América (EUA) é possível estabelecer imensos paralelos, principalmente quando nos focamos no federalismo económico e nas diferentes aplicações que ambas as uniões realizaram. No entanto, talvez mais importante seja entender em que aspetos a UE e os EUA divergem e em que medida existem ou não, apesar destas diferenças e semelhanças, problemas comuns a ambos.

Segundo Jane e Rise (2000) a primeira grande diferença entre ambos prende-se com a origem de ambas as uniões. Na sua génese, os EUA foram idealizados enquanto uma Federação de Estados, enquanto que a União Europeia se formou recentemente e é produto da união de países independentes e singulares (a todos os níveis: cultural, político, económico, religioso, entre outros).

Outra grande diferença identificada pelos autores, e já mencionada anteriormente, prende-se com a natureza dos governos centrais de ambas as uniões. Enquanto que os EUA apresentam um Governo Central forte e independente dos Estados na UE a autoridade do Governo Central é quase residual e resulta da vontade dos Estados-Membros.

Por fim, ao nível fiscal, nos EUA o poder de definir impostos pertence ao Governo Central, sendo o Congresso responsável pela sua elaboração e o governo pela sua cobrança. Na UE este poder encontra-se na esfera nacional, isto é, cada Estado-Membro é responsável e independente pelo seu programa fiscal e respetiva execução.

No entanto e segundo a contribuição relevante de Gravelle e Rise (2000) a própria natureza de uma Federação Política, Económica e Fiscal, pode conduzir a eventuais problemas. Colocando o foque apenas na fiscalidade, são identificados como problemas comuns aos EUA e à UE a questão da *tax competition*, da discriminação fiscal em função do local de origem (neste caso Estado) e a questão da dupla tributação e da harmonização da base tributável.

2.2.6. Tax Competition na UE

2.2.6.1. Tax competition – breve definição

De forma muito simplificada, segundo Lampreave (2012), *tax competition* define-se da seguinte forma: se uma empresa pretender investir no estrangeiro, por exemplo, construindo novas instalações, irá escolher a localização que fiscalmente lhe é mais favorável. Este tipo de “competição” pode levar à chamada “*race to the bottom*”, sendo que nos últimos anos se tem assistido a uma redução gradual das taxas de impostos na UE. A UE permite esta competição, sendo que a própria Comissão Europeia reconheceu a sua existência assim como a necessidade de a combater “ (...) *The need for coordinated action at European level to tackle harmful tax competition in order to help achieve certain objectives such as reducing the continuing distortion in the single market, preventing excessive losses of tax revenue or getting tax structures to develop in a more employment-friendly way (...)*” (*EU Code of Conduct (1997): Conclusions of the ECOFIN Council meeting on 1 December 1997 concerning taxation policy DOC 98/C2/01, OJ C 2 (1998).*)

Deste modo, é fácil de entender que a harmonização que tem sido feita na UE tem resultado, em parte, deste argumento de que a *tax competition* provoca desequilíbrios no Mercado Único (Trannoy e Wolff, 2014).

A UE, assim como a Organização para a Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE), aponta alguns fatores para identificar este tipo de práticas: (1) taxas efetivas de imposto baixas; (2) *ring-fencing* como uma consequência em que certos regimes fiscais mais favoráveis se encontram separados do regime fiscal doméstico incentivando as empresas a separar parte do seu negócio de modo a integrar um regime mais favorável, ao invés de permanecer no regime geral. De notar que nem sempre o *ring-fencing* pode ser considerado como nefasto pois é bastante comum as empresas de utilidade pública separarem os seus segmentos de negócio que se encontram em mercado regulado (como o setor da água ou da energia) como forma de protegerem os seus consumidores dos perigos do mercado não regulado, onde a procura pela maximização do lucro por parte dos investidores torna os negócios mais voláteis e expostos a situações de risco e de falência das empresas; (3) troca de informação insuficiente entre os países como forma de controlar a evasão fiscal; (4) a inexistência de regulamentos ou leis que obriguem as

empresas a comprovar que as suas transações têm um objetivo de negócio concreto, isto é, que têm o que na doutrina económica se convencionou chamar de “substância económica”, e não apenas o objetivo de conseguir benefícios fiscais; (6) conceder aos cidadãos não residentes um regime fiscal em que o seu nível de tributação efetivo é inferior ao praticado no regime normal desse país e aplicado aos residentes do mesmo; (7) incentivos fiscais para atividades que se encontram isoladas da economia doméstica e que não produzem qualquer efeito na mesma; (9) a existência de uma base de determinação do lucro tributável diferente daquela definida nas regras internacionais aprovadas pela OCDE; e (10) falta de transparência.

Deste modo, Lampreave (2012) define *Harmful Tax Competition* como uma política fiscal implementada, voluntariamente, por um país e que oferece diversos incentivos e vantagens fiscais com o objetivo de atrair investimento não conduzindo de forma transparente esta política aos olhos dos restantes países nem trocando informações com os mesmos.

De uma forma contrastante, uma política justa de competitividade fiscal seria reduzir os encargos fiscais sobre todos os cidadãos (redução da taxa de imposto ou créditos fiscais são exemplos) conduzindo de forma aberta e transparente a mesma (Lampreave, 2012). O autor avança com três tipos de medidas para combater este problema: medidas unilaterais, bilaterais e multilaterais.

- **Medidas unilaterais:** são adotadas por um país com o objetivo de se proteger contra práticas fiscais prejudiciais. São o tipo de medidas menos eficaz no combate à *tax competition*. Como exemplo temos: regras de regulação ao investimento estrangeiro; regras ao nível dos preços de transferência e implementação de regras que regulem o acesso às informações bancárias (o chamado sigilo bancário).
- **Medidas bilaterais:** elaboradas e estabelecidas entre dois países, podem assumir diversas formas e dependem das questões abordadas nos acordos. Podem passar, por exemplo, por estabelecer cláusulas que ajudem os países envolvidos no combate à evasão fiscal.

- **Medidas multilaterais:** São ações coordenadas por diversos países com o objetivo de aplicar e introduzir princípios de colaboração. Na UE temos como exemplo o *EU Code of Conduct* de 1997.

2.2.6.2. A Tax Competition na UE

Desde a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1957 que a cooperação e coordenação entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros tem desempenhado um papel importante ao nível da política económica e monetária, sendo a política fiscal considerada secundária revelando a falta de consenso europeu a este nível algo visível ao longo das últimas décadas. As singularidades da UE, nomeadamente do seu Mercado Único, ditam uma interação entre os diversos sistemas fiscais existentes similar à que encontramos num ecossistema, em que alterações num único sistema fiscal produzem consequências nos restantes sistemas fiscais. Esta singularidade leva a que questão da *tax competition* seja particularmente discutida no seio da UE, nomeadamente, e como já foi estabelecido anteriormente, a questão da “*fair tax competition*” vs “*harmful tax competition*”.

Seguindo esta linha, Lampreave (2012) estabelece desde logo a impossibilidade de anular por completo a *tax competition* entre Estados-Membros. Tal resulta do alargamento europeu, do processo de integração e da singularidade de cada um dos vinte e oito sistemas fiscais. Outro fator que leva a esta “competição” é o facto dos sistemas fiscais se afetarem mutuamente especialmente quando alteram o seu cariz para se tornarem mais atrativos ao investimento, verificando-se aqui a tal relação semelhante à encontrada num ecossistema. Trannoy e Wolff (2014) alertam para o facto de a *tax competition* na UE poder afetar o crescimento económico através do seu impacto ao nível das desigualdades sociais. Esta relação entre desigualdades sociais e crescimento económico é ambígua tendo um *paper* do Fundo Monetário Internacional (FMI) demonstrado que maior equidade é favorável para o crescimento económico enquanto que a redistribuição não o prejudica. (Ostry J., A. Berg and C.G. Tsangarides (2014): “*Redistribution, Inequality and Growth*”, *IMF Staff Discussion Note, SDN/14/02, February*).

Estabelecida como impossível de anular por Lampreave (2012), a *tax competition* assume-se assim como um problema que urge ser solucionado no seio da UE. Assim, existem várias propostas no sentido de eliminar a *tax competition*, enquanto prática prejudicial, sendo a mais comum a defesa da implementação de uma política fiscal europeia que promova uma maior harmonização fiscal entre os Estados-Membros.

Masson (2010), apresenta dois argumentos a favor de uma coordenação fiscal a nível da UE. Em primeiro lugar, defende que um maior nível de coordenação combate e limita as práticas competitivas fiscais prejudiciais. O segundo argumento prende-se com o aumento da eficiência na alocação dos recursos e com possíveis ganhos em eficiência e em externalidades. Adicionalmente, é também importante referir o facto de parte da nova estratégia europeia ser, segundo Trannoy e Wolff (2014), mudar o foco da tributação dos impostos diretos para os indiretos. Esta orientação surge da literatura que afirma que a tributação sobre os fatores de produção distorce as decisões de investimento e abranda o crescimento económico. Trannoy e Wolff (2014) sugerem ainda três formas concretas de aumentar a harmonização fiscal a nível da UE, nomeadamente: (1) adotar o *CCTB* como forma de harmonizar a base fiscal a nível corporativo; (2) implementar um imposto único sobre a banca como complemento natural da união bancária, sendo este imposto utilizado para financiar o fundo de resolução bancário europeu e, eventualmente, um orçamento comum da UE; e (3) introduzir um imposto mínimo sobre os bancos como fonte de financiamento de um orçamento da EU.

2.2.6.3. Política Fiscal Europeia – Solução para o problema de Tax Competition?

Cohen e Wyplosz (1989) defenderam que países numa união monetária seriam incapazes de responder a choques simétricos, mas transitórios, ao nível da oferta na ausência de uma política fiscal coordenada.

Tanzi (2000) refere que a expansão da globalização iria conduzir a uma diminuição das despesas sociais e a um repensar dos programas de assistência social. Na ausência de uma harmonização fiscal tal torna-se difícil pois a tendência dos países num ambiente de Mercado Único de elevada mobilidade dos fatores de produção, é a de reduzir o nível de tributação (a chamada “*race to the bottom*”). Seguindo esta linha de pensamento,

Masson (2010) argumenta que uma política fiscal europeia deve-se focar em três áreas: alocação de recursos, estabilização fiscal e redistribuição da riqueza.

No que respeita à alocação de recursos Masson (2010) defende que uma política fiscal europeia se deve focar em três setores em que o retorno de uma exploração pública excede o obtido através da exploração privada: educação, infraestruturas de índole pública e investigação e desenvolvimento (I&D).

Ao nível da estabilização fiscal, segundo o autor, a necessidade surge com a criação de uma política monetária comum que limitou a capacidade das políticas monetárias nacionais responderem a choques fiscais. A UE, aquando do Pacto de Estabilidade e Crescimento(PEC), introduziu mecanismos de estabilização fiscal (multa até 0.5% do PIB e para défices superiores a 3%) apesar desta área não gerar consenso entre quem estuda a implementação de uma política fiscal europeia, manifestando-se Bayouni e Masson (1995) contra estes pressupostos.

Por fim, no que concerne à redistribuição dos rendimentos, Masson (2010) apresenta como argumento para sustentar a sua posição sobre o tópico, a opinião de Davis (1998) que argumentou que a combinação da moeda única e da corrente a favor de pensões financiadas pelo Estado deveria levar os Estados a ser capazes de redistribuir de forma eficaz o rendimento sem necessidade de recorrer a estruturas supranacionais.

Os argumentos defendidos pelo autor são de que a redistribuição seria uma ferramenta útil para diminuir as assimetrias entre os Estados-Membros aumentando a solidariedade europeia e facilitando deste modo a integração europeia. No entanto, esta redistribuição deve ser bem estruturada de modo a evitar aquilo a que o autor chama de “dependência social” dos Estados-Membros mais pobres face aos mais ricos.

Por fim, outro fator que contribuiu para a defesa da implementação de uma política fiscal europeia foi a crise das dívidas soberanas de 2009 que, segundo Trannoy e Wolff (2014) veio dar um novo ímpeto à harmonização fiscal a nível europeu. Segundo os autores, a harmonização fiscal tornou-se mais robusto a crise das dívidas soberanas devido a três fatores: (1) os governos viram-se obrigados a subir os níveis de tributação, enfrentando descontentamento popular; (2) existência de uma forte oposição aos

programas de assistência devido aos regimes favoráveis existentes em alguns dos países intervencionados; e (3) ao facto de a capacidade fiscal dos governos no seio da UE ser assimétrica, isto é, nem todos os governos têm a capacidade de gerar o mesmo nível de receita fiscal aplicando o mesmo tipo de medidas (uma vez que a eficácia das mesmas depende de um conjunto diverso de fatores, entre os quais podemos e devemos destacar a capacidade dos diversos setores da economia de gerarem receita fiscal).

2.2.6.4. Principais cláusulas fiscais em Tratados da UE

Os Estados-Membros são livres de escolher o sistema fiscal que consideram mais relevante e adequado, desde que o mesmo se enquadre no definido nos Tratados Europeus sendo que, qualquer proposta para uma intervenção da UE no campo fiscal tem de considerar os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade. De forma resumida, estes princípios dizem-nos que “nos domínios em que a União Europeia não tem competência exclusiva, o princípio da subsidiariedade visa proteger a capacidade de decisão e de ação dos Estados-Membros e legitimar a intervenção da União, se os objetivos de uma ação não puderem ser suficientemente alcançados através dos mecanismos já existentes e implementados pelos Estados-Membros, podendo ser melhor alcançados a nível da União, “devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada”. A sua introdução nos tratados europeus visa, assim, aproximar o exercício das competências o mais possível dos cidadãos, em conformidade com o princípio da proximidade enunciado no artigo 10.º, n.º 3, do TUE”²

Como cláusulas mais importantes referentes a questões fiscais podemos destacar:

- (1) ***Tax Provision Chapter*** (Artigos 110º a 113º) do Tratado de Funcionamento da UE (TFEU), refere que “(...) the harmonization of legislation concerning turnover taxes, excise duties and other forms of indirect taxation to the extent that such harmonization is necessary to ensure the establishment and functioning of the internal market and to avoid distortion of competition (...)”;
- (2) ***Approximation laws*** (Artigos 114 a 118 TFEU) foca quais os impostos que têm um efeito indireto no estabelecimento e funcionamento do mercado. O artigo 115 diz-nos que a harmonização apenas pode ser feita através de diretivas;

² “Cf. “O princípio da subsidiariedade”. Fichas Técnicas sobre a União Europeia. Parlamento Europeu: 2016.”

- (3) **Cláusulas ambientais:** Artigos 191 a 192 TFEU que incluem algumas componentes fiscais;
- (4) Os Artigos 107-109 TFEU que se relacionam com regulação de mercado e intervenção do Estado no mesmo;
- (5) **Outras cláusulas relevantes:** livre circulação de pessoas, serviços e capital (Artigos 45-48 TFEU para trabalhadores, 49-55 direito a *establishment*; 55-62 serviços, 63-66 para pagamentos de capital).

Segundo Remeur (2015), os princípios gerais relevantes para questões fiscais são: o princípio da não-discriminação, proporcionalidade, certeza legal e enriquecimento ilícito.

O autor destaca o artigo 4 do TFEU como uma cláusula fulcral pois esta estabelece o princípio da lealdade na UE, o que assegura a efetividade e a equivalência das restantes cláusulas referentes a questão fiscais em relação às leis nacionais ao mesmo tempo que impede os Estados-Membros de tornar o cumprimento das mesmas excessivamente difícil.

3. Metodologia

3.1. Introdução e Objetivo

Este estudo tem como principal objetivo perceber até que ponto o *Brexit* tem ou não impacto num dos assuntos mais sensíveis com que a UE se tem debatido nas últimas décadas e que a concretizar-se deixa mais perto a possibilidade de uma total união económica, monetária e política: a harmonização fiscal.

Para tal, tornou-se necessário entender as especificidades da UE, os seus principais desafios e principalmente o seu funcionamento interno e como essa dinâmica afeta ou não a implementação de uma total união fiscal. Desde cedo que ao efetuar-se esta análise se percebeu que, para além de todos os motivos que se prendem com a dinâmica do mercado interno e com o choque de forças económicas, monetárias, sociais e financeiras, o principal motivo que tem travado a harmonização fiscal na UE é de ordem política, nomeadamente o uso da regra da unanimidade, que permite aos países em sede de Conselho Europeu vetar eventuais alterações à legislação europeia que não sejam do seu agrado e que é uma das últimas formas de fazer valer a sua soberania no seio da UE.

Assim, concluiu-se que para perceber até que ponto o *Brexit* teria ou não impacto neste processo, seria necessário estudar que posição o Reino Unido e os restantes membros da UE têm face à abolição da regra da unanimidade em assuntos fiscais e a sua substituição pela regra da (dupla) maioria qualificada e até que ponto o *Brexit* pode ou não facilitar esta implementação que muitos creem ser uma das últimas fronteiras a abolir de modo a ser possível a implementação de uma união fiscal.

Para isso, foi realizada uma análise às posições adoptadas pelos países ao longo das conferências intergovernamentais, seguindo um racionínio já efetuado por Wasserfallen (2014) e por Niazi (2016) mas procurando aprofundar o mesmo, no sentido em que se tentou perceber quais as causas destas posições, de que maneira podem ou não ser alteradas e de que forma tudo isso conjugado com o *Brexit* impacta o processo de harmonização fiscal na UE.

3.2. As Conferências Intergovernamentais (IGC'S)

3.2.1. A Conferência Intergovernamental para o Tratado de Maastricht – 1992

Antes da elaboração do Tratado de Maastricht foi convocada uma conferência intergovernamental que ocorreu em Roma durante o ano de 1991. Durante esta conferência foram abordadas várias temáticas fulcrais para a elaboração do tratado e que, como vimos anteriormente, necessitavam de unanimidade para serem aprovados e integrados no tratado. O principal assunto neste tratado foi em que moldes se devia avançar com a união económica e monetária ao mesmo tempo que se procurou lançar as bases para uma futura união política. Como seria de esperar, um dos temas abordados, mas que não reuniu consenso foi a questão da aprovação da regra da maioria qualificada para assuntos fiscais.

Tabela 1 - Países participantes na conferência intergovernamental de Roma e seu sentido de voto³

Conferência Intergovernamental de Roma - 1991			
País	Sentido de Voto	Membro Fundador	Ano de adesão
Bélgica	Favor	Sim	1958
Dinamarca	Favor	Não	1973
França	Contra	Sim	1958
Alemanha	Favor	Sim	1958
Grécia	Contra	Não	1981
Irlanda	Contra	Não	1973
Itália	Favor	Sim	1958
Luxemburgo	Contra	Sim	1958
Holanda	Favor	Sim	1958
Portugal	Contra	Não	1986
Espanha	Favor	Não	1986
Reino Unido	Contra	Não	1973

³ Dados fornecidos por Wasserfallen (2014)

3.2.2. A Conferência Intergovernamental para o Tratado de Nice – 2000

Como vimos anteriormente o Tratado de Nice serviu principalmente para efetuar algumas alterações ao nível do funcionamento e da organização interna das instituições da UE, nomeadamente ao nível do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu. No entanto, tal não impediu que a extensão do uso da regra maioria qualificada fosse novamente abordada, sendo que dos diversos campos em discussão um deles foi o fiscal.

Apesar do alargamento deste método neste tratado a diversos campos anteriormente não contemplados pela regra, a realidade foi que no que respeita aos assuntos fiscais o uso deste método foi novamente chumbado, tendo permanecido o método da unanimidade.

Tabela 2 - Países participantes na conferência intergovernamental de Nice e seu sentido de voto⁴

Conferência Intergovernamental de Nice - 2000			
País	Sentido de Voto	Membro Fundador	Ano de adesão
Aústria	Favor	Não	1995
Bélgica	Favor	Sim	1958
Dinamarca	Contra	Não	1973
Finlândia	Favor	Não	1995
França	Favor	Sim	1958
Alemanha	Favor	Sim	1958
Grécia	Contra	Não	1981
Irlanda	Contra	Não	1973
Itália	Favor	Sim	1958
Luxemburgo	Contra	Sim	1958
Holanda	Contra	Sim	1958
Portugal	Contra	Não	1986
Espanha	Favor	Não	1986
Suécia	Contra	Não	1995
Reino Unido	Contra	Não	1973

⁴ Dados fornecidos por Wasserfallen (2014)

3.2.3. A Conferência Intergovernamental para o Tratado de Lisboa – 2007

Em 2007, o principal desafio que a UE enfrentava prendia-se com o número cada vez maior de Estados-Membros que albergava, 27 nesta altura. Este facto fez com que se tornasse necessário adaptar e reformar as instituições europeias a esta nova realidade e foi para dar resposta a isto que se elaborou o Tratado de Lisboa. Neste tratado a principal novidade foi a introdução da chamada maioria qualificada, ou seja, para uma decisão ser ratificada teria de cumprir a regra 55%/65% (os votos teriam de representar, no mínimo, 55% dos Estados-Membros e, no mínimo, 65% da população total da UE).

A ideia seria simplificar o processo de tomada de decisão, passando a utilizar como principal método de votação a maioria qualificada, ao invés do até aqui privilegiado método da unanimidade.

Apesar desta intenção, a realidade é que para muitos dos assuntos mais sensíveis, entre os quais destaco os assuntos fiscais e a questão da harmonização fiscal, o método preferencial continuou a ser o da unanimidade.

Tabela 3 - Países participantes na conferência intergovernamental de Lisboa e seu sentido de voto⁵

Conferência Intergovernamental de Lisboa - 2007			
País	Sentido de Voto	Membro Fundador	Ano de adesão
Austria	Favor	Não	1995
Bélgica	Favor	Sim	1958
Chipre	Contra	Não	2004
República Checa	Contra	Não	2004
Dinamarca	Contra	Não	1973
Estónia	Contra	Não	2004
Finlândia	Favor	Não	1995
França	Favor	Sim	1958
Alemanha	Favor	Sim	1958
Hungria	Contra	Não	2004
Itália	Favor	Sim	1958
Letónia	Contra	Não	2004
Lituânia	Contra	Não	2004
Luxemburgo	Contra	Sim	1958
Malta	Contra	Não	2004
Holanda	Favor	Sim	1958
Polónia	Contra	Não	2004
Portugal	Favor	Não	1986
Eslováquia	Contra	Não	2004
Eslovénia	Contra	Não	2004
Espanha	Contra	Não	1986
Suécia	Favor	Não	1995
Reino Unido	Contra	Não	1973

Nota: Para esta conferência não foi possível obter o sentido de voto da Grécia e da Irlanda.

Torna-se também interessante verificar em 2007, já que esta foi a primeira IGC realizada após o alargamento de 2004, qual era a posição que os países tinham face aos poderes da UE, isto é, se achavam que esta deveria ter mais poderes ou não.

⁵ Dados fornecidos pelo Professor Thomas Koenig do Projeto DOSEI

Tabela 4 - Posição dos países participantes na conferência intergovernamental de Lisboa face ao nível de competência da UE e seu sentido de voto⁶

Conferência Intergovernamental de Lisboa - 2007			
País	Sentido de Voto	Membro Fundador	Ano de adesão
Austria	Retirar	Não	1995
Bélgica	Manter	Sim	1958
Chipre	Manter	Não	2004
República Checa	Manter	Não	2004
Dinamarca	Retirar	Não	1973
Estónia	Retirar	Não	2004
Finlândia	Retirar	Não	1995
França	Manter	Sim	1958
Alemanha	Manter	Sim	1958
Hungria	Retirar	Não	2004
Itália	Retirar	Sim	1958
Letónia	Retirar	Não	2004
Lituânia	Retirar	Não	2004
Luxemburgo	Retirar	Sim	1958
Malta	Retirar	Não	2004
Holanda	Manter	Sim	1958
Polónia	Retirar	Não	2004
Portugal	Manter	Não	1986
Eslováquia	Manter	Não	2004
Eslovénia	Retirar	Não	2004
Espanha	Retirar	Não	1986
Suécia	Retirar	Não	1995
Reino Unido	Retirar	Não	1973

Nota: Para esta conferência não foi possível obter o sentido de voto da Grécia e da Irlanda.

A primeira conclusão que podemos retirar é que nenhum país apoiou uma expansão do nível de competência da UE, tendo apenas 8 votado no sentido de manter o atual nível de competência, já definido no Tratado de Nice, sendo que todos os restantes manifestaram intenção de retirar competências à UE.

Esta intenção choca diretamente com uma expansão das competências da UE defendida por muitos como condição necessária para a concretização do projeto europeu, nomeadamente ao nível de uma concentração maior dos poderes a um nível supranacional que permita uma tomada de decisão mais centralizada.

⁶ Dados fornecidos pelo Professor Thomas Koenig do Projeto DOSEI

Impacto do *Brexit* no processo de harmonização da União Europeia

Para além disso, podemos também concluir que esta intenção de devolver mais competências de novo aos países, esvaziando a UE, deixa antever bastantes dificuldades em concretizar uma eventual harmonização fiscal ao nível europeu.

4. Resultados

Após o estudo e análise das diferentes conferências intergovernamentais realizadas ao longo da história da União Europeia, estamos agora em posição de apresentar os resultados que delas podemos extrair.

Para facilitar a interpretação dos dados foi elaborada uma tabela resumo das posições adoptadas pelos países, em relação à harmonização fiscal, ao longo das conferências intergovernamentais em que participaram que é apresentada abaixo e que permite conferir qual o sentido de voto de cada país nas três conferências em que a harmonização fiscal foi trazida à discussão, assim como o ano de adesão de cada Estado Membro e se o mesmo foi ou não um membro fundador.

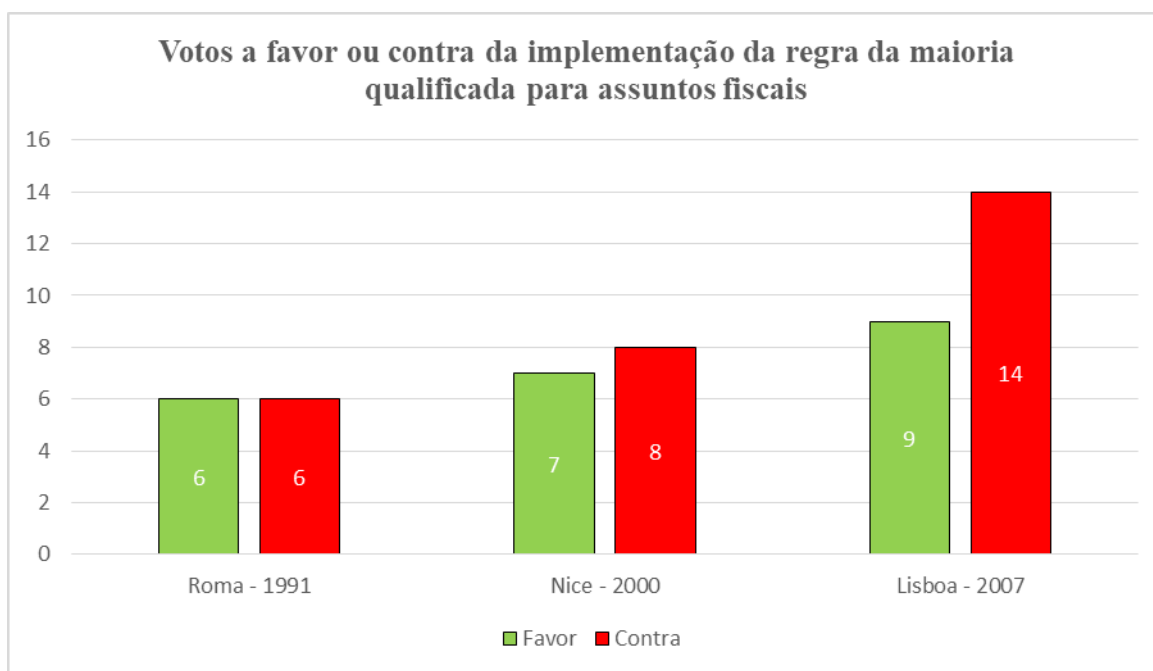
Tabela 5 - Resumo das posições adoptadas pelos países, em relação à harmonização fiscal, ao longo das conferências intergovernamentais em que participaram⁷

Posições adoptadas pelos países ao longo das conferências intergovernamentais					
País	Roma	Nice	Lisboa	Membro Fundador	Ano de adesão
Aústria	-	Favor	Favor	Não	1995
Bélgica	Favor	Favor	Favor	Sim	1958
Chipre	-	-	Contra	Não	2004
República Checa	-	-	Contra	Não	2004
Dinamarca	Favor	Contra	Contra	Não	1973
Estónia	-	-	Contra	Não	2004
Finlândia	-	Favor	Favor	Não	1995
França	Contra	Favor	Favor	Sim	1958
Alemanha	Favor	Favor	Favor	Sim	1958
Grécia	Contra	Contra	-	Não	1981
Hungria	-	-	Contra	Não	2004
Irlanda	Contra	Contra	-	Não	1973
Itália	Favor	Favor	Favor	Sim	1958
Letónia	-	-	Contra	Não	2004
Lituânia	-	-	Contra	Não	2004
Luxemburgo	Contra	Contra	Contra	Sim	1958
Malta	-	-	Contra	Não	2004
Holanda	Favor	Contra	Favor	Sim	1958
Polónia	-	-	Contra	Não	2004
Portugal	Contra	Contra	Favor	Não	1986
Eslováquia	-	-	Contra	Não	2004
Eslovénia	-	-	Contra	Não	2004
Espanha	Favor	Favor	Contra	Não	1986
Suécia	-	Contra	Favor	Não	1995
Reino Unido	Contra	Contra	Contra	Não	1973

Face à extensão e densidade da tabela e para facilitar a leitura e a sistematização dos resultados foi também elaborado um gráfico, abaixo apresentado, no qual é possível verificar o número de votos, a favor e contra, que as propostas realizadas a favor da implementação da regra da maioria qualificada e, por consequente, a favor da harmonização fiscal tiveram ao longo das conferências intergovernamentais realizadas.

⁷ Dados fornecidos pelo Professor Thomas Koenig do Projeto DOSEI

Gráfico 1 - Resumo das posições adoptadas pelos países, em relação à harmonização fiscal, ao longo das conferências intergovernamentais em que participaram⁸



Analisando o gráfico podemos verificar que durante a conferência intergovernamental de Roma, a proposta apresentada relativa à extensão da regra da maioria qualificada para a totalidade dos assuntos fiscais recebeu 6 votos a favor e 6 votos contra. Consultando a tabela 5 conseguimos atribuir os 6 votos a favor à Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Itália, Holanda e à Espanha e os 6 votos contra à França, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal e ao Reino Unido. Nesta primeira conferência intergovernamental é de salientar o apoio da Alemanha e da Itália e as rejeições por parte da França e do Reino Unido, já que na altura estes quatro países se assumiam como os Estados-Membros mais influentes. Por outro lado, também devemos destacar que dos países fundadores apenas a França e o Luxemburgo se opuseram.

Na conferência intergovernamental de 2000, realizada em Nice, a proposta da extensão da maioria qualificada como regra de voto principal para todos os assuntos fiscais voltou a merecer análise por partes dos Estados-Membros e foi submetida a uma nova ronda de votações. Nesta nova ronda foram contabilizados 7 votos a favor e 8 votos contra.

⁸ Dados fornecidos pelo Professor Thomas Koening do Projeto DOSEI

Impacto do *Brexit* no processo de harmonização da União Europeia

Mais uma vez, a consulta da tabela 5 permite-nos descodificar o sentido de voto de cada país e podemos assim afirmar que os 7 votos a favor pertenceram à Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Itália e à Espanha. Como oposição tivemos a Dinamarca, a Grécia, a Irlanda, o Luxemburgo, a Holanda, Portugal, a Suécia e o Reino Unido.

De destacar a alteração do sentido de voto da Dinamarca que passou de apoiante a opositor à semelhança da Holanda e da alteração, mas no sentido inverso de opositor para apoiante da França.

No que respeita aos membros fundadores apenas o Luxemburgo e a Holanda continuavam a ser opositores desta extensão.

Em relação aos novos membros face a Maastricht, de destacar o voto a favor da Áustria e da Finlândia e o voto contra da Suécia.

Por fim, chegamos a 2007 e à conferência intergovernamental de Lisboa, a primeira após o alargamento de 2004. Nesta conferência tivemos 9 votos a favor e 14 votos contra.

Recorrendo novamente à tabela 5, conseguimos concluir que os 9 votos a favor foram da autoria da Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Holanda, Portugal e da Suécia.

Dos 14 votos contra, 4 pertenceram a Estados-Membros já pertencentes à União Europeia antes do alargamento de 2004, sendo esses Estados-Membros a Dinamarca, o Luxemburgo, o Reino Unido e a Espanha. Os restantes 10 votos pertenceram aos Estados-Membros que aderiram à UE após 2004.

De destacar algumas alterações de voto face à conferência de 2000, nomeadamente da Holanda, que passou de opositor a apoiante sendo acompanhada nesta mudança por Portugal e pela Suécia. No sentido inverso temos o caso da Espanha que passou de apoiante a opositor.

Impacto do *Brexit* no processo de harmonização da União Europeia

No que respeita aos membros fundadores apenas o Luxemburgo continuava a ser opositor desta extensão.

Dos membros pré-2004, é importante destacar que a Dinamarca desde 2000 que se opõe a esta mudança, tendo apenas apoiado em 1992 a maioria qualificada. Já a Espanha apenas nesta votação se mostrou desfavorável à maioria qualificada, tendo sido dos seus apoiantes em 1992 e em 2000. Em relação ao Luxemburgo e ao Reino Unido não se registou qualquer alteração no seu sentido de voto, já que desde de 1992 que são contra esta alteração do método de voto.

De referir também que, atualmente, dos membros fundadores, apenas o Luxemburgo é contra a maioria qualificada para a harmonização fiscal, já que a Holanda passou nesta última votação a apoiar a mesma.

5. Conclusões

Após esta análise podemos retirar algumas conclusões importantes acerca do processo de harmonização fiscal na UE e qual o impacto que o *Brexit* terá ou não no mesmo.

Assim, podemos desde logo afirmar que os principais obstáculos à harmonização fiscal são motivos de ordem política nomeadamente os que se prendem com o funcionamento interno da UE e com o Conselho Europeu. Dentro destes, podemos destacar a regra da unanimidade, utilizada para aprovar ou chumbar alterações relacionadas com a temática fiscal, como o principal entrave à harmonização fiscal. Para além disto, a regra da unanimidade é também usada por muitos países, em especial aqueles que se assumem como menos influentes no processo de tomada de decisão da UE, como uma força de bloqueio assumindo-se cada vez mais como um dos últimos baluartes da sua soberania.

Através de um estudo das principais IGC's, que são atualmente a forma escolhida pela UE e pelos Estados-Membros para efetuar alterações profundas aos Tratados e aos regulamentos internos, foi possível identificar algumas tendências e alguns comportamentos comuns a diversos Estados-Membros, já que é nestas conferências onde os mesmos expõem e apresentam as suas propostas em função dos assuntos a serem discutidos.

Deste modo, podemos destacar como principal tendência a clivagem existente entre os países com um nível de tributação alta⁹, que são a favor da harmonização fiscal e os de tributação baixa¹⁰, que se opõem à mesma. Esta clivagem aumentou com o alargamento de 2004, já que o mesmo introduziu não só mais membros, mas também realidades diferentes das já existentes até à data. Esta clivagem justifica-se, em parte, com o fenómeno da *tax competition*, já que os países com níveis de tributação baixa se consideram “vencedores” nesta competição que se desenvolve no seio do Mercado

⁹ Neste caso, por tributação alta considerou-se os países com taxas de imposto sobre os rendimentos coletivos elevada seguindo o raciocínio efetuado por Wasserfallen (2014) e Niazi (2016) nos seus estudos, em que se provou que esta é a variável que melhor correlação estatística apresentava face ao sentido de voto dos países.

¹⁰ No mesmo sentido, por países com tributação baixa considera-se os países com taxas de imposto sobre os rendimentos coletivos reduzidas.

Único e por isso não têm qualquer tipo de incentivo em abdicar dessa vantagem através de uma harmonização à escala da UE.

Outra tendência que foi possível observar foi a redução percentual de apoio à harmonização fiscal nestas IGC's, sendo, no entanto, de ressaltar que em termos absolutos este apoio tem crescido.

A posição dos países é baseada, como já vimos, em dois fatores:

- O facto de apenas aceitarem implementar uma mudança, como por exemplo a utilização da regra da dupla maioria qualificada ao invés da regra da unanimidade caso esta alteração lhes percecionem um “ganho”.
- O nível de tributação sobre as empresas, sendo que aqui países com um nível alto apoiam a harmonização e países com um nível baixo são contra.

Outra das principais conclusões que podemos retirar é que a heterogeneidade existente entre os diversos países no que à composição dos impostos sobre as empresas diz respeito se assume como um grande entrave à concretização da harmonização fiscal na UE. É esta diversidade de base e de estrutura, e não tanto a taxa em si, que dificulta uma eventual harmonização fiscal. A introdução do CCTB pode resolver em parte esta questão, no entanto a sua natureza voluntária e mais geral torna-o mais um ponto de partida e não uma solução em si.

Apesar da existência de uma clivagem entre os países com um nível tributação alta e os países com um nível de tributação baixo a realidade é que, tal como a história da UE e da integração económica provou, os países só dão passos rumo a uma maior centralização e aceitam uma perda de soberania caso vejam vantagens que justifiquem essa alteração de posição.

O maior exemplo disto prende-se com o Reino Unido e com a história do seu processo de adesão, já que apenas aceitou aderir à UE, na altura ainda CEE, quando verificou que esta apresentava sistematicamente taxas de crescimento económico superiores à sua.

Com o *Brexit*, aliado a uma saída recente de uma crise financeira que se transformou posteriormente numa crise de dívidas soberanas, e com os sucessivos choques a que o

Mercado Único tem sido sujeito para além do atual clima de instabilidade política que se vive no mundo, já para não falar no crescimento dos movimentos nacionalistas no seio da UE, a realidade é que num futuro mais próximo o principal desafio da UE é mais um de sobrevivência e não um de expansão. Esta conclusão tem por base a história da UE e das condições em que a expansão do projeto europeu foi efetuada. A realidade é que no clima atual, a prioridade da UE passa por clarificar o rumo do projeto europeu, observando as consequências do *Brexit*, de que modo é que o Mercado Único reage à saída de um dos membros mais importantes da união e se mais países, dependendo de como o Reino Unido é afetado por esta saída, pretendem seguir o seu caminho e abandonar a comunidade europeia. Será também interessante perceber até que ponto o eixo franco-alemão irá ganhar ainda mais poder ou se será apenas um destes países, ou eventualmente outro, a assumir-se como o líder da UE e de que forma esta mudança do eixo decisório afeta ou não o funcionamento da aliança europeia.

Face a esta conjuntura diria que a UE antes de pensar em expandir a sua integração económica e política, se deve primeiro preocupar em clarificar o futuro do projeto europeu, em que moldes irá ou não continuar e qual o papel que a própria união pretende assumir. Apenas após esta clarificação a UE pode pensar ou não em aumentar a sua integração, se dá ou não o passo da harmonização fiscal e em que moldes o fará.

6. Bibliografia

Ampofo, A.A., Sellani, R.J. (2005). *Examining the differences between United States Generally Accepted Accounting principles (U.S. GAAP) and International Accounting Standards (IAS): implications for the harmonization of accounting standards*. Accounting Forum, 29(2), 219-231.

Armstrong, C.S., M.E. Barth, A.D. Jagolinzer e E.J. Riedl (2007). *Market reaction to the Adoption of IFRS in Europe*, SSRN, January 2007.

Barth, M.E., Landsman, W.R., Lang, M., Williams, C. (2012). *Are IFRS-based and US GAAP-based accounting amounts comparable?* Journal of Accounting and Economics, 54(1), 68-93.

Bayoumi, Tamim and Paul Masson (1995). *“Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe,”* European Economic Review, Vol. 39, 253-74.

Catarino, Marta I. S. (2009). *O Processo de Convergência Contabilística das Instituições Financeiras Europeias*.

Choi, Frederick D. S.; Frost, Carol A.; Meek, Gary K. 1999. *International accounting*. 3rd ed. USA: Prattice Hall, Inc.

Cohen, Daniel, and Charles Wyplosz (1989). *“The European Monetary Union: An Agnostic Evaluation,”* in R.C. Bryant, D.A. Currie, J.A. Frenkel, P.R. Masson, and R. Portes, eds. *Macroeconomic Policies in an Interdependent World* (Washington, DC: International Monetary Fund), 311-37.

Daske, H., Hail, L., Leuz, C., e Verdi, R. 2008. *Mandatory IFRS reporting around the world: early evidence on the economic consequences*. Journal of Accounting Research, 46: 1085-1142.

Davis, E. Philip (1998). *“Pension Fund Reform and European Financial Markets”*. Special Paper No. 107, Financial Markets Group, London School of Economics.

DeFond, M., Hu, X., Hung, M., Li, S. (2011). *The impact of mandatory IFRS adoption on foreign mutual fund ownership: The role of comparability*. Journal of Accounting and Economics, 51(3), 240–258.

De Grauwe, P. (2006). *On Monetary and Political Union* (Leuven: University of Leuven).

Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (2011). *How the European Union Constrains the State: Multilevel Governance of Taxation*. *European Journal of Political Research*, 50(3), 293–314.

- Gomes; R. 2011. *Preparação para o Exame Nacional 2011 – Economia A*. Porto: Porto Editora.
- Gramlich, E. M., & Wood, P. R. (2000). *Fiscal Federalism and European Integration: Implications for Fiscal and Monetary Policies*, (694).
- Gravelle, J. G., Rise, A. T. R.. *Corporate, B. I. B., Proposals, I., Proposals, I., Subsidies, I., & Issues, E. E. (2011)*. Florida tax review, 8(7), 75–94.
- Inman, R. P., & Rubinfeld, D. L. (2014). *Economics of Federalism*. Oxford Handbook of Law and Economics.
- Jermakowicz, E.K., Gornik-Tomaszewski, S. (2006). *Implementing IFRS from the perspective of EU publicly traded companies*. Journal of International Accounting, Auditing and Taxation, 15(2), 170–196.
- Kothari, S.P., Ramanna, K., Skinner, D.J. (2010). *Implications for GAAP from an analysis of positive research in accounting*. Journal of Accounting and Economics, 50 (2–3), 246–286.
- Khan Niazi, S., & Krever, R. (2015). *Is integration of income taxation possible in the EU?* Australian Tax Forum, 30(2), 455–470.
- Lampreave, P. (2012). *Fiscal Competitiveness versus Harmful Tax Competition in the European Union*. Bulletin for International Taxation, 65(6).
- Lapi, E. V. (2015). *Harmonização Contabilística Internacional: Análise da Adoção das IAS/IFRS em Angola*.
- Street, D. L. e R. Larson (2004): *Large accounting firms’ survey reveals emergence of “two standard” system in the European Union*. Advances in International Accounting, 17, 1-29.
- Magro, N. (2014). *A comparabilidade das demonstrações financeiras na Europa*.
- Masson, P. R. (2010). *Fiscal Policy and Growth in the Context of European Integration*. SSRN Working Paper Series, 2188(7).
- Mendes, Artur J. (2011). *Harmonização da Fiscalidade Directa na UE, Evolução e Perspetivas: A Directiva da Poupança*.
- Murphy, A.B. (2000). *The Impact of Adopting International Accounting Standards on the Harmonization of Accounting Practices*, The International Journal of Accounting, 35(4), 471-493.
- Nobes, C., e Parker, R. 2000. *Comparative international accounting*. 6th Ed. Great Britain: Pearson Education Limited.
- Ullah, S., & Niazi, K. (2016). *Tax Harmonization in the EU: Insights on Political and Legal Fusion under Neofunctional Rationale*, 9(4), 15–29.

- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. London: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oestreicher, A., & Spengel, C. (2007). *Tax Harmonisation in Europe: The Determination of Corporate Taxable Income in the EU Member States*. ZEW Discussion Papers, (7), 1–39.
- Panayi, C. H. (2011). *The Common Consolidated Corporate Tax Base and the UK Tax System*.
- Pollack, M.A. (2003). *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Remeur, C. (2015). *Tax Policy in the EU - Issues and Challenges*.
- Roggeman, A., Verleyen, I., Van Cauwenberge, P., & Coppens, C. (2015). *Did the Economic Impact of a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) Affect the Voting Behaviour of the Members of the European Parliament? De Economist*, 163(1), 1–123.
- Scharpf, F.W. (2006) ‘The Joint-Decision Trap Revisited’. *JCMS*, 44 (4), 845–64.
- Scharpf, F.W. (2009). ‘Legitimacy in the Multilevel European Polity’. *European Political Science Review*, 1(2), 173–204.
- Scharpf, F.W. (2010) ‘The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot be a Social Market Economy’. *Socio-Economic Review*, 8(2), 211–50.
- Smith, S. (1996). *Subsidiarity and neutrality in European tax policy: economic considerations*. In S. Smith and R. Barents (Eds.), *Neutrality and subsidiarity in taxation*. London: Kluwer Law International.
- Stolowy, H., Ding, Y. (2003). *Regulatory flexibility and management opportunism in the choice of alternative accounting standards: an illustration based on large French groups*. *The International Journal of Accounting*, 38(2), 195-213.
- Tanzi, Vito (2000). “*Globalization and the Future of Social Protection*”. IMF Working Paper WP/00/12 (Washington, DC: International Monetary Fund).
- Trannoy, A., & Wolff, G. (2014). *Tax Harmonization in Europe*.
- Ullah, S., & Niazi, K. (2016). *Tax Harmonization in the EU: Insights on Political and Legal Fusion under Neofunctional Rationale*, 9(4), 15-29.
- Wasserfallen, F. (2014). *Political and Economic Integration in the EU: The Case of Failed Tax Harmonization*.
- Woolley, J.T. (1994) ‘Linking Political and Monetary Union: The Maastricht Agenda and German Domestic Politics’. In Eichengreen, B. and Frieden, J. (eds). *The Political Economy of European Monetary Unification*. Boulder, CO: Westview Press.